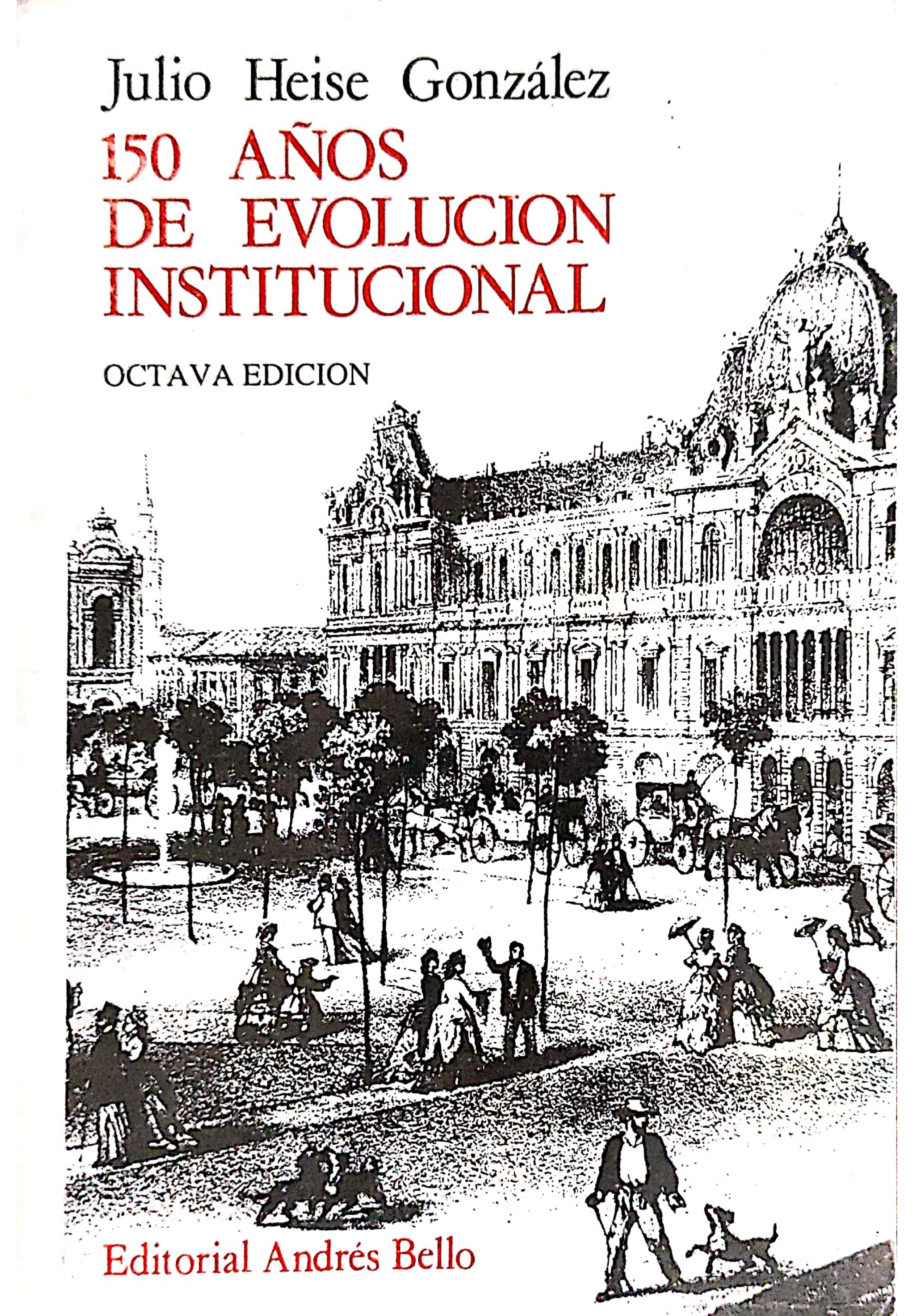
Julio Heise González

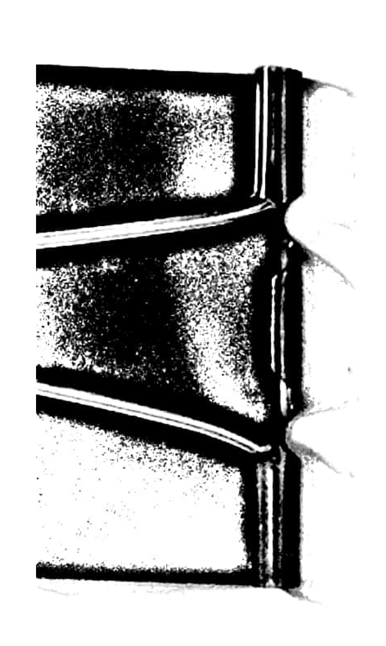
150 AÑOS DE EVOLUCION INSTITUCIONAL

OCTAVA EDICION



Editorial Andrés Bello

150 AÑOS
DE EVOLUCION INSTITUCIONAL



Av. Ricardo Lyon 946, Casilla 4256, Santiago

Inscripción Nº 45.518

Se terminó de imprimir esta octava edición
de 2.000 ejemplares en el mes de noviembre de 1996

IMPRESORES: Merimex y Cia. Ltda.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

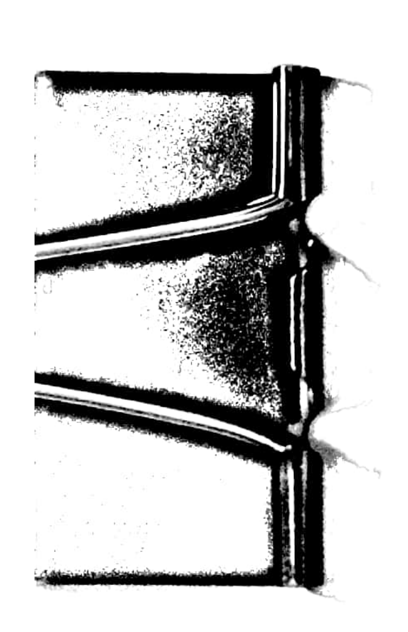
ISBN 956-13-0764-2

JULIO HEISE GONZALEZ

150 AÑOS DE EVOLUCION INSTITUCIONAL

OCTAVA EDICION

EDITORIAL ANDRES BELLO



INDICE

PRIMERA PARTE

LA GENESIS PRECONSTITUCIONAL

Capítulo Primero

LA EMANCIPACION Y NUESTRA VIDA INSTITUCIONAL

Capítulo Segundo

LA REACCION ANTIAUTORITARIA Y DESCENTRALIZADORA

Capítulo Tercero

LA REACCION CENTRALIZADORA Y AUTORITARIA

SEGUNDA PARTE

LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL

Capítulo Primero

EL PUNTO DE PARTIDA: LA REPUBLICA PELUCONA (1831 a 1861)

Capítulo Segundo

EL PARLAMENTARISMO LIBERAL (1861 a 1925)

Capítulo Tercero

EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONSTITUCION DE 1925

PRIMERA PARTE

LA GENESIS PRECONSTITUCIONAL

Capítulo Primero

LA EMANCIPACION Y NUESTRA VIDA INSTITUCIONAL

1. La emancipación y las nuevas ideas políticas



La primera década de nuestra vida independiente (1810 - 1820) ha sido estudiada casi exclusivamente desde el punto de vista de las campañas militares que condujeron a la emancipación. La evolución institucional ha sido, evidentemente, subestimada. Se la considera de escasa o de ninguna importancia porque en ella las instituciones públicas y los grupos políticos no aparecen claramente configurados. Sin embargo, es precisamente este aspecto germinal de nuestra vida pública lo que da singular importancia política a la etapa emancipadora.

Sólo deseamos subrayar el hecho de que en un período tan breve y en un medio tan poco propicio por las graves preocupaciones militares y por la falta de experiencia y de cultura políticas, se afianzarán definitivamente los conceptos de soberanía popular, de gobierno republicano y representativo y, en general, todas las nuevas tendencias e ideas políticas que —al alborear el siglo XIX— se enfrentan con la monarquía absoluta.

Los ensayos y reformas de este período mantienen estricto paralelismo con la evolución del ideal emancipador, están determinados por las exigencias del proceso revolucionario y, por regla gene-

ral, no se fundamentan en la realidad ni en la tradición, sino en teorías muy a menudo opuestas al espíritu colonial hispánico.

Es innegable que los cimientos de nuestra nacionalidad se levantaron en la Colonia. En las postrimerías del siglo XVIII —después de dos y media centurias de evolución histórica— la sociedad chilena llegó a un grado tal de estabilidad y madurez, que le permitirán antes de dos décadas, afrontar con pleno éxito la guerra de la emancipación y resolver con el mismo éxito, el no menos difícil problema de organizar definitivamente la República.

Este doble cambio —emancipación y organización de la República— hubo de realizarse por medio de un auténtico proceso revolucionario, que hunde sus raíces profundamente en el siglo XVIII. La misma madurez que España procuró a sus colonias bastó para que —con ocasión de la crisis monárquica provocada por la intervención de Napoleón— se formara un estado espiritual favorable al cambio de la vida institucional.

El espíritu revolucionario empezó a tomar cuerpo desde que se recibieron las primeras noticias sobre la intervención de los franceses en España, como lo prueban los siguientes hechos: La proclama de Ignacio de Torres, que circuló en Santiago desde agosto de 1808 (1). Las medidas de vigilancia de extranjeros, que culminaron con la expulsión del norteamericano Procopio Polloc, gran propagandista del gobierno republicano (2). El proceso contra don Pedro Ramón Arriagada y

(1) Véase *Colección de Historiadores y Documentos relativos a la Independencia de Chile.* Tomo VIII, págs. 1 y sigts.

(2) El decreto de expulsión de los extranjeros lleva fecha 20 de noviembre de 1809.

Fray Rosauro Acuña, partidarios también del sistema republicano (3). El apresamiento de Rojas, Vera y Ovalle, que determinó la renuncia de García Carrasco (4). La actitud decidida y audaz del Cabildo de Santiago frente al reconocimiento y jura de la Regencia (5). Los violentos sermones del Padre Romo y del Padre Guerrero (6). La circulación y difusión del Catecismo Político Cristiano que tuvo el mérito de afirmar franca y explícitamente el anhelo de hacer efectiva la soberanía de los pueblos y establecer un gobierno republicano y representativo independiente de la metrópoli. Este opúsculo produjo gran tensión en el ambiente político de la época, hasta el extremo de organizar españolistas y autonomistas patrullas armadas para vigilar los posibles golpes de fuerza que pudieran dar los unos contra los otros (7).

Todos estos hechos permitieron agitar la opinión pública en torno a los temas políticos, de gobierno propio y de legitimidad de las Juntas establecidas en la metrópoli, y determinarán finalmente, la reunión del Cabildo Abierto del 18 de septiembre de 1810 que designó a la Primera Junta Nacional de Gobierno.

---

(3) Por auto de 1º de noviembre de 1809, el gobernador García Carrasco dispuso que el Oidor Manuel Irigoyen iniciase el sumario correspondiente.

(4) Véase Tomo XXX de la *Colección de Historiadores y de Documentos relativos a la Independencia de Chile.*

(5) Melchor Martínez: *Memoria histórica sobre la Revolución de Chile.* Valparaíso, 1948. Págs. 221 y sigts.

(6) *Colección de Historiadores y de Documentos relativos a la Independencia de Chile.* Tomo XVIII. Santiago, 1810. Págs. 103 y sigts.

(7) *Colección de Historiadores y de Documentos relativos a la Independencia de Chile.* Tomo XVIII. Págs. 113 y sgts.

El constitucionalismo, el ideal republicano, los conceptos de soberanía popular y de gobierno representativo se afirmarán cada vez con más entusiasmo y decisión a partir del establecimiento de la Primera Junta Gubernativa. Basta con leer el Acta de instalación de esta Primera Junta para convencerse del amplio conocimiento que nuestros próceres tuvieron de las nuevas ideas que empezaban a divulgarse en Europa. Tanto el texto de esta Acta, como la obra realizada por la Primera Junta Gubernativa, implican por parte de nuestra burguesía, una clara y decidida voluntad de asumir la soberanía y terminar con el absolutismo. Todos y cada uno de los actos ejecutados por los distintos gobiernos de la Patria Vieja tuvieron un sentido evidentemente revolucionario, aun aquellos propugnados por sectores que podríamos considerar moderados. Desde el punto de vista institucional, el año 1810 representa de manera indiscutible el punto de partida de un nuevo orden de cosas radicalmente opuesto a los conceptos políticos tradicionales.

En las primeras etapas de este proceso y por simple táctica revolucionaria, nuestros más destacados próceres mantendrán la ficción del gobierno monárquico. El Reglamento Constitucional de 1812 —promulgado por don José Miguel Carrera, el más audaz de los caudillos de la Patria Vieja— en su artículo 3º invoca al rey Fernando VII al estatuir: "Su rey es Fernando VII, que aceptará nuestra Constitución en el modo mismo que la de la Península..." Sin embargo, el Art. 5º consagra una clara doctrina emancipadora al disponer: "Ningún decreto, providencia u orden, que emane de cualquier autoridad o tribunal de fuera del territorio de Chile, tendrá efecto alguno y los que intentaren darles valor, serán castigados como

reos de Estado" (8). El cronista español Fray Melchor Martínez, en su obra *Memoria histórica de la Revolución Chilena,* afirma haber hecho notar esta contradicción a uno de los redactores del Reglamento, quien habría contestado: "Fernando VII es reconocido como rey de Chile con la precisa condición de hallarse preso en Francia, sin esperanza de salvarse de la tiranía de Bonaparte; y como todos los reyes estuviesen en este estado no tendríamos embarazo en reconocerlos. Esta situación explica y manifiesta el espíritu que ocultan los citados artículos, y con ella se concilian sus aparentes contradicciones" (9).

La clara conciencia revolucionaria de nuestros próceres queda también de manifiesto frente al problema de la convocación a elecciones del Primer Congreso Nacional. Don Juan Martínez de Rozas estimaba necesario postergar esas elecciones hasta que "los acontecimientos permitieran un mayor desarrollo y maduración de las nuevas ideas", a fin de que el Cuerpo Legislativo "diera mayores garantías de efectiva labor revolucionaria". Con certera percepción de la realidad, Martínez de Rozas temía un Congreso demasiado moderado. También O'Higgins tuvo al respecto ideas claras y precisas que muestran una postura auténticamente revolucionaria. Por la carencia de cultura política estimaba que el Congreso "se haría reo de toda clase de insensateces", pero era preciso empezar alguna vez y "la reunión de una asamblea legislativa serviría para avivar el proceso revolucionario y para evitar que la Junta ca-

(8) *Anales de la República,* compilación de Luis Valencia Avaria. Stgo. 1951. Págs. 45 y 46.
(9) Melchor Martínez: *Memoria histórica sobre la Revolución de Chile.* Valp. 1848. Pág. 156.

yera en el mismo sistema autoritario de la colonia".

Desde 1810 los próceres pretenden cambiarlo todo. El espectáculo del derrumbe de la monarquía los colocó en esta actitud. Con gran audacia y energía inclinarán al grueso de la burguesía a dar los pasos decisivos para romper con la metrópoli y para organizar el nuevo gobierno republicano.

En la América hispana la lucha emancipadora estimulará eficazmente la actitud republicana liberal. Los criollos sublevados contra la España absolutista no podían pensar en la monarquía y hubieron de inspirarse en los Estados Unidos de Norteamérica y en Francia, únicos países republicanos de la época.

Por lo demás, el ideal republicano respondía admirablemente a los intereses de nuestra aristocracia, particularmente a sus anhelos de predominio. Es evidente que la República —mucho más que el Antiguo Régimen absolutista— permitirá afirmar la madurez histórica a que había llegado nuestro patriciado. Sin embargo, para la naciente burguesía chilena —que desde 1810 asume la grave responsabilidad del autogobierno— no fue tan fácil superar el viejo esquema político del absolutismo. Más que dos veces secular la monarquía era en cierta medida el gobierno natural del Nuevo Mundo español. La confianza y afecto que los criollos dispensaban a la monarquía descansaba no sólo en la tradición trisecular, sino también en los beneficios evidentes que a ella se debían. No olvidemos que la experiencia histórica de los pueblos es vida que se traduce en hábitos y creencias siempre difíciles de destruir por la conciencia racional. Pero he ahí precisamente uno de los aspectos interesantes de la Patria Vieja y de sus próceres: haber superado esos hábitos y creen-

cias imponiendo de manera definitiva el ideal republicano y el concepto de gobierno representativo.

Con la Patria Vieja se inicia también en Chile el constitucionalismo que nació del convencimiento de nuestros próceres de que sólo una Carta Fundamental hace posible que los gobiernos aseguren el bienestar material y cultural de un país. Desde un comienzo todos nuestros grupos dirigentes desearon ver estampados en una constitución —a la manera norteamericana o francesa— sus derechos. La idea de un código orgánico estuvo en la mente de todos nuestros próceres desde el primer momento. En efecto, el Acta de instalación de la Primera Junta de Gobierno nos revela que el Cabildo Abierto de 1810 se abocó a una tarea de carácter constituyente. El 18 de septiembre de 1810 no sólo se nombró el primer Gobierno nacional, sino que se dispuso también la convocación a elecciones de un Congreso que tendría por misión, precisamente, decidir la forma de convivencia política que había de adoptarse.

La *Declaración de los Derechos del Pueblo Chileno*, redactada por D. Juan Egaña a fines de 1810 (10), el *Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile* (11), sancionado el 14 de agosto de 1811 y el *Proyecto de Constitución para el Estado de Chile* (12), compuesto por D. Juan Egaña, miembro de la Comisión nombrada con este objeto por el Primer Congreso Nacional en su sesión del 13 de noviembre de 1811, demuestran en forma inequívoca el anhe-

(10) Barros Arana: *Historia general de Chile*. Tomo VIII, pág. 239.
(11) Anales de la República. Compilación de Luis Valencia Avaria. Stgo. 1951. Pág. 38.
(12) *Sesiones de los cuerpos legislativos*. Tomo I. Pág. 183.

lo de configurar el nuevo estado fijando su estructura jurídico-política en una Constitución.

El constitucionalismo chileno en las dos primeras décadas del siglo pasado no es otra cosa que la lucha entre el pasado colonial y las nuevas tendencias representadas por las ideas de soberanía, gobierno representativo, separación de los poderes y garantías constitucionales que sirvieron de base a nuestra emancipación. Las cuatro constituciones —1812, 1814, 1818 y 1822— que nuestros próceres ensayaron en plena lucha emancipadora, representan una progresiva incorporación a nuestra vida institucional de esos principios políticos.

Todos esos primeros ensayos constitucionales estuvieron influenciados, en primer lugar, por el liberalismo francés. Esta influencia empezó a manifestarse en el Nuevo Mundo aun antes de la emancipación a través de las lecturas de algunos americanos, de los frecuentes viajes que por razones de estudio, de negocios, o de placer, realizaban criollos ricos y del establecimiento de extranjeros cultos, principalmente en Santiago, Valparaíso y Concepción. Muchos de ellos conocían a Montesquieu, quien hizo publicar su *Esprit de Lois,* en Ginebra, 1748; a Rousseau, nacido en 1712 y autor de *Contrat Social,* a Bayle, que publicó su *Diccionario Histórico* al comenzar el siglo XVIII, a Delolme, nacido en Ginebra en 1741, y finalmente a D'Alembert y a Lacroix. Esta influencia francesa se acentúa cada vez más con el avance del proceso emancipador y está en íntima relación con el liberalismo español.

La revolución liberal que los españoles realizaron desde 1808 a 1812 y que en el fondo fue literalmente copiada por los criollos americanos, brindó a éstos tres notables lecciones: 1º, el derecho a la independencia, esto es, el deber de luchar contra la dominación extranjera; 2º, el enérgico repu-

dio del absolutismo y el ejercicio activo de la soberanía: esta radica en el pueblo y consiste en la facultad de darse libremente el gobierno que se juzgue mejor, y 3º, como una consecuencia de lo anterior, se reconoce el poder constituyente de la nación: la constitución es indispensable para subordinar el poder al derecho. La influencia del liberalismo español será decisiva.

En la etapa prerrevolucionaria y con ocasión de la crisis monárquica, la propia Madre Patria invita a las colonias a una postura revolucionaria. Por decreto de enero de 1809 la metrópoli reconoció a las colonias del Nuevo Mundo derecho a representación y ordenó proceder a la elección de un individuo por cada uno de los virreinatos, capitanías generales y audiencias para que integraran, junto con los delegados españoles, la Junta Central Gubernativa del reino. Las instrucciones enviadas por la Junta Central entregaban todo el mecanismo electoral a los Cabildos, que debían empezar por elegir tres representantes, entre los cuales se sorteaba uno que representaba al distrito ante la capital. En Santiago se volvía a elegir tres nombres, y de éstos se sorteaba nuevamente uno que sería el diputado electo. Aunque García Carrasco impidió que estas elecciones se realizaran en Santiago, las instrucciones fueron ampliamente conocidas por los criollos, y en algunos distritos del país se alcanzaron a realizar dichas elecciones. La circunstancia de tomar como base del sistema de elección de estos representantes a los Cabildos refleja con claridad la orientación democrática y liberal de los dirigentes españoles.

Como consecuencia de las derrotas sufridas por las tropas españolas el 29 de enero de 1810, la Junta de Sevilla debe entregar el gobierno a un Consejo de Regencia, que continúa la misma política liberal de la Junta Central de Sevilla. En su cono-

cido *Manifiesto a los españoles americanos* llama también a los criollos a tomar parte en la Regencia (13) y en las Cortes Constituyentes de Cádiz. Se dispone en el decreto que acompaña al Manifiesto, la elección de un diputado por cada capital de provincia, y cada Ayuntamiento debía extender instrucciones a su diputado sobre los puntos de interés particular o general que pudieran eventualmente discutirse en las Cortes Constituyentes de Cádiz. Tanto en la Madre Patria como en las colonias se impone el pensamiento de que los principios constitucionales deben servir de fundamento a la organización concreta de los poderes estatales.

La obra constituyente de Cádiz se realizó, pues, con la colaboración de numerosos e ilustres criollos americanos que, junto a los españoles, defendieron la división de los poderes y todo el ideario político de Montesquieu y de Rousseau en contra del absolutismo.

A las Cortes Constituyentes de Cádiz enviaron: Nueva España, 17 diputados; Centro América, 8; Venezuela, 2; Nueva Granada, 5; Perú, 12; Chile, 2; Buenos Aires, 3 y Montevideo, 1 (14).

La Carta española del año 12 legisló para los españoles nacidos en ambos hemisferios. Las garantías constitucionales se aseguran tanto a los españoles peninsulares como a los españoles americanos. La revolución de la América hispana —en su primera etapa— es un movimiento paralelo o idéntico al de la Metrópoli. En efecto, tanto en la

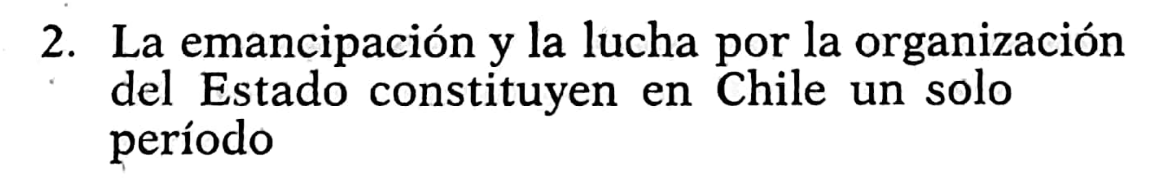
(13) Formó parte de Consejo de Regencia el criollo mexicano don Miguel Lardizabal y Uribe junto a los regentes peninsulares: el obispo de Orense, el general Castaños y el almirante Escaño.

(14) Rafael de Labra: *América y la Constitución Española de 1812 en España y América*. Madrid. 1912. Pág. 331.

Península como en las Colonias, al mismo tiempo que se pretende gobernar en nombre del rey cautivo y conservarle a éste el trono, se realiza una radical y auténtica revolución política y social. Las Cortes de Cádiz y en general el pueblo español, lo mismo que inicialmente los criollos americanos —aunque propugnaban la vuelta de Fernando VII— estaban firmemente resueltos a terminar con el absolutismo del antiguo régimen, y los criollos pretendían, además, nacionalizar el gobierno colonial.

No debemos extrañarnos, por tanto, que surgido el nuevo Estado, el orden constitucional imperante fuera el de la Constitución española de 1812, que influirá en todos los ensayos constitucionales chilenos e hispanoamericanos. Desde los albores de la independencia el liberalismo español inspiró todos los afanes constitucionales de nuestros próceres. Cronológicamente, es el verdadero punto de partida de nuestro derecho público. En algunos países como Costa Rica, por ejemplo, la Constitución de Cádiz puede considerarse como el primer documento constitucional. En efecto, el Pacto de Concordia —primera Carta Fundamental de este país— admite subsidiariamente —así lo establece su art. 13— que las elecciones se ajustarán "a las formalidades establecidas en la Constitución de 1812". Y en su art. 41 dispone que la administración de justicia se regirá también "conforme a la Constitución española". También los constituyentes mexicanos de los años 1823-24 organizaron los poderes de acuerdo con la Constitución gaditana y sólo siguieron la Constitución norteamericana en la idea del estado federal. Entre nosotros, las Constituciones de 1822 y 1828 tendrán como fuente directa la Constitución española de 1812.

En la primera etapa de nuestra evolución constitucional debemos recordar también la influencia del liberalismo norteamericano que se evidencia en el Reglamento Constitucional provisorio de 1812. Los próceres de la América sajona fueron admirados y seguidos en Hispanoamérica porque en Norteamérica, igual que en el Nuevo Mundo español, la lucha por la independencia se confundió con la lucha por las libertades. Nuestros próceres conocían la literatura política norteamericana: las ideas de Hamilton, Madison y Jay, expuestas en el "Federalista", como también las ideas políticas de Story, Kent y Jefferson.



2. La emancipación y la lucha por la organización del Estado constituyen en Chile un solo período

Con la emancipación, todos los pueblos de América hispana tuvieron que resolver el arduo problema de organizar el Estado, de adaptar la vida política entera a los nuevos ideales proclamados en la revolución de la independencia.

En casi toda Hispanoamérica los intentos realizados para solucionar este problema condujeron a un largo y doloroso período de anarquía, de cuartelazos, de sangrientas revoluciones y de caudillismo que siguió a la emancipación.

En Chile, en cambio, la lucha por la organización del Estado es una etapa breve, no alcanza a dos décadas (1810-1829). Además, no constituye un período distinto al de la emancipación: se confunde con ella —Chiloé fue conquistado en 1826— y tiene rasgos tan singulares, que le quitan ese carácter de confusión, de lucha sangrienta, de caudillismo y de dictadura, inherentes a toda anarquía. Este breve y apacible desenvolvimiento de

nuestra evolución preconstitucional adquiere especial relieve si se considera que toda actitud revolucionaria conduce a una situación de natural turbulencia y agitación. No olvidemos que la independencia entraña un doble proceso revolucionario: uno externo, la lucha contra la Madre Patria que en Chile se prolongó hasta 1826, y otro interno, la organización institucional que hubo de realizarse sobre bases ideológicas radicalmente opuestas al antiguo régimen colonial.

Entre nosotros es éste un período de prometedora agitación cívica, de múltiples y laboriosos ensayos constitucionales que en la primera década (1810-1820) tienden a substituir la vieja estructura monárquica por la republicana, y que en la segunda década (1820-1830) —ya definitivamente afianzada la forma republicana de gobierno— procuran una progresiva adaptación de la teoría jurídica a las realidades concretas. Es un trozo importante y muy fecundo de nuestra vida histórica porque en el fondo representa un proceso de acercamiento progresivo a las formas de organización definitiva de la república. En él se gesta nuestro actual sistema político. Nuestra evolución preconstitucional resulta, pues, interesante tanto por las características peculiarísimas que ostenta, como por las proyecciones que tuvo en el desenvolvimiento ulterior de nuestra evolución política. En el fondo tiene todo el valor de un auténtico aprendizaje político. Un ligero análisis de los siete ensayos constitucionales que conoció Chile entre 1810 y 1828 prueban elocuentemente este aserto.



3. La emancipación y la lucha por organizar el Estado: un movimiento puramente aristocrático

Es éste otro factor del desenvolvimiento histórico nacional que explica lo breve y apacible que fue entre nosotros la génesis preconstitucional. El clima, que impidió prosperar al negro, y las guerras de Arauco, que exterminaron casi totalmente al indígena, hacen que Chile nazca a la vida independiente con sólo dos clases sociales: una superior formada por los descendientes de los colonos españoles, y otra inferior integrada por las distintas estratas populares a que dio origen el mestizaje.



La vida intelectual y política será patrimonio exclusivo de la clase alta. A las estratas populares pertenecían los trabajadores del campo y un reducidísimo sector de la población urbana. Al comenzar el siglo XIX, el 82,1% de nuestra población era campesina y la clase trabajadora yacía en el más completo analfabetismo. Por lo tanto, la vida política será para ellas absolutamente indiferente. No existiendo posibilidad alguna de incorporarlas al juego político, la lucha por la organización del Estado resultó en Chile un movimiento puramente aristocrático. No tuvo, como en los demás países hermanos de la América española, un carácter social, sino de simple predominio político de sectores de la burguesía. En Chile, ni la emancipación, ni la lucha por la organización del Estado comprometieron el vínculo de lealtad y de sumisión absoluta y espontánea del trabajador al patrón, tan característico de la época colonial.

Tampoco existió entre nosotros la pugna racial. En la América tropical el aporte de sangre negra y la mayor proporción de sangre aborigen determinadas por el clima dieron, indiscutiblemente, a

la evolución preconstitucional ese aspecto sangriento, a veces de pugna racial, de mayor turbulencia, y sobre todo, de más larga duración: el negro, el indio y el mestizo actúan como fuerzas políticas y rompen el vínculo de sumisión y de lealtad a la clase patronal.

Chile, en cambio, contaba con una población homogénea y jerarquizada, con ínfima proporción de indígenas y sin aporte alguno de sangre negra. En estas condiciones no hubo posibilidad alguna de pugna racial, y hasta mediados del siglo XIX no existió ni el más leve asomo de lucha social. Son sectores de una misma clase que se enfrentan. Para los primeros cincuenta años de historia institucional chilena sólo cuenta el grupo aristocrático.

Finalmente, nuestra clase dirigente —por lo menos hasta mediados del siglo XIX— presenta una perfecta homogeneidad religiosa y una identidad total de intereses económicos. Todos son unánimemente católicos. No se conoce la pugna religiosa. En algunos países hermanos de la América española como en Colombia, por ejemplo, la lucha religiosa llevó la anarquía a extremos deplorables.

Tampoco encontramos oposición de intereses económicos en la etapa de organización del Estado chileno. La clase alta, integrada casi exclusivamente por terratenientes del Valle Central, careció hasta mediados del siglo XIX de ese poderoso e inquieto sector mercantil que encontramos en México, Caracas y Buenos Aires que, con intereses económicos opuestos a los del latifundio, comprometieron la cohesión y la disciplina de la burguesía. En Venezuela, por ejemplo, la aristocracia terrateniente afirmará enérgicamente sus intereses frente a la clase mercantil y frente a una clase media urbana. En Buenos Aires observamos un fenómeno parecido.

Sin embargo, la clase alta chilena al comenzar la lucha por la organización del Estado hubo de dividirse en los tres bandos que —de acuerdo con una conocida ley sociológica— suelen formarse frente a todo problema histórico: una minoría que impulsa el hecho (ideólogos reformistas que terminarán formando el grupo liberal o de los pipiolos); una mayoría que resiste las innovaciones (inicialmente contraria a la emancipación y que terminará formando el grupo conservador o pelucón) y una considerable masa de indiferentes. Estos últimos se inclinan a veces al grupo reformista y otras, al bando tradicionalista; pero a la vuelta de dos décadas terminan incorporándose definitivamente a este último sector, que de esta manera quedará integrado por el grueso de la clase alta, circunstancia que también facilitará considerablemente la organización definitiva de la República.

El grupo reformista integrado por una minoría de patricios cultos e idealistas dominará en los primeros 20 años de vida independiente. Con gran patriotismo pero sin tradición política —y por tanto, sin ideas claras acerca de lo que debía hacerse— pretendieron poner a la sociedad a tono con los ideales proclamados en la revolución de la independencia. Toda la vida institucional chilena hasta el año 1829 está informada por el idealismo democrático de esta minoría reformista.

Este idealismo suplirá todas las desventajas materiales y espirituales que se observan en los primeros años de nuestra evolución política.

4. La ausencia de militarismo y de gobiernos dictatoriales

En Chile no existió el militarismo. Los militares que actúan en aquella época, Carrera, O'Higgins

y Freire, fueron exaltados por elementos civiles como símbolos de gloria y de orgullo nacional, y todos ellos se inclinaron siempre ante los anhelos y propósitos de la ciudadanía. Ni las graves circunstancias que crearon las campañas militares de la independencia hicieron prosperar las dictaduras.

Apenas iniciada la independencia, en el breve y enérgico gobierno del joven caudillo don José Miguel Carrera, se promulga el Reglamento Constitucional provisorio de 1812, avance audaz en el sentido de afirmar la soberanía popular. En 1813, este mismo jefe militar, sin resistencia alguna y presionado por el patriciado chileno entregará a don Bernardo O'Higgins el mando supremo del ejército.

Después del triunfo de Chacabuco (1817) la propia aristocracia investirá a O'Higgins de poderes discrecionales para proseguir la guerra contra España. El prócer nunca ambicionó el poder. No tuvo vocación de caudillo militar ni de dictador. El mismo año en que el patriciado le entregó el mando supremo sin limitación de plazo ni de poderes, el propio Director Supremo hace elaborar el *Plan de Hacienda y Administración Pública,* especie de código de régimen interior en el cual se autolimita el poder discrecional con que había sido investido (15). En los seis años de gobierno de D. Bernardo O'Higgins, Chile vivió un autoritarismo legal. El prócer nunca hizo imposible la existencia de la ley. Tuvo un claro concepto de la vida ciudadana que lo llevó siempre a respetar la norma jurídica. Es preciso no confundir el autoritarismo legal con la dictadura.

---

(15) Archivo de don Bernardo O'Higgins. Tomo VIII. Págs. 389 y sgts.

A raíz del triunfo de Maipú (1818), la aristocracia chilena estimó que habían desaparecido las circunstancias que justificaban los poderes discrecionales acordados al prócer. Con notable espíritu cívico, O'Higgins adhiere a los propósitos de la ciudadanía designando una comisión constituyente que se encargó de estudiar y redactar la Carta Fundamental de 1818 que rigió con perfecta regularidad durante más de tres años. Mientras estuvo en vigencia esa Constitución, su poderosa autoridad legal respetó siempre las atribuciones del Senado. Y en 1823 prefirió abandonar el poder a seguir gobernando sin el apoyo de la ciudadanía, cuyas aspiraciones ya no traducía.

Más tarde, con el general Freire (1823-1826) gobernarán, en realidad, Egaña, Gandarillas, Infante y Benavente, es decir, el patriciado chileno.

5. La deificación de la ley y el sentido de la regularidad jurídica

Todos los caudillos civiles y militares que actúan políticamente en las dos primeras décadas de nuestra vida independiente mostraron siempre sincero desapego al poder. Ninguno lo conquista en forma violenta o irregular. Y al llegar al poder, la primera y más decidida preocupación de todos ellos fue dar al país una carta fundamental. Aun en los casos en que ésta resultó impracticable —como ocurrió con la Constitución Moralista de 1823 — el mandatario (Freire) se resiste a adoptar actitudes dictatoriales y pide al Congreso que acuerde suspender la vigencia de dicha Carta Fundamental (16).

---

(16) Sesiones de los Cuerpos Legislativos. Tomo IX. Página 614.

En un comienzo, debido a la ausencia de tradición y de cultura cívicas, este sentido de la regularidad política llevó a un falso concepto de la norma legal. Se creyó que las leyes eran eficaces para hacer virtuosos y felices a los pueblos. Surge así una ingenua esperanza en las constituciones. La clase dirigente chilena olvidó que toda ley, aunque teóricamente perfecta, resulta ineficaz si sus disposiciones no se conciben en función de la realidad social que pretende regir. Se llegó así a una absoluta falta de correspondencia con el medio; a un reformismo teórico e iluso que pretendió encajar la realidad social en casilleros ideológicos.

Pero, por otro lado, la deificación de la ley, el sentido de regularidad jurídica, conducirá también a un gobierno impersonal, al concepto abstracto del Estado fundado en la ley. Ha de ser la fuerza normativa de la ley la que impere independientemente de la persona que gobierna. En Chile, el poder civil nunca ha sido el caudillo o el dictador tal o cual. Tampoco ha sido la voluntad personal la que se acate, sino la institución, el derecho, el poder civil impersonal.

Desde los lejanos años de la emancipación el pueblo chileno, con celosa vigilancia —producto de este profundo sentido de la regularidad jurídica— ha obligado a los poderes públicos a respetar los derechos y a conservar la libertad individual. Los grupos políticos chilenos siempre han rechazado el personalismo.

6. Gobiernos fuertemente autoritarios

Podemos destacar, finalmente, el autoritarismo como otro rasgo de nuestra evolución institucional en la década 1810-1820. La agitación revolucio-

naria y las serias y graves preocupaciones derivadas de las campañas de la emancipación impusieron necesariamente una organización fuertemente centralizada.

En la Patria Vieja representa esta tendencia D. José Miguel Carrera. Pero será la Constitución promulgada en 1818 por D. Bernardo O'Higgins la que refleje mejor esta tendencia autocrática. Se consagraba en ella un autoritarismo de duración indefinida: mientras subsistiera la guerra contra España. Se concentraba en el Director Supremo la suma del poder. Toda la administración pública, la Iglesia y hasta los tribunales de justicia dependían del Director Supremo.



Es necesario no confundir este autocratismo legal con la dictadura. O'Higgins, en general, y hasta donde le permitió el apremiante problema de la defensa, respetó al Senado y a los tribunales de justicia, y trató de encuadrar su acción en un marco de legalidad. En verdad, el mecanismo constitucional de la Carta del 18 funcionó durante más de tres años con perfecta regularidad, y debemos convenir en que el Senado supo defender con serenidad y altivez su independencia frente al Director Supremo a quien siempre observó las medidas inconstitucionales.

A pesar de su tendencia francamente autoritaria y centralizadora, los historiadores están de acuerdo en considerar que la Constitución de 1818 marca un avance en el sentido de deslindar las atribuciones de cada uno de los poderes, principio no respetado en los bosquejos constitucionales de la Patria Vieja.

Capítulo Segundo

LA REACCION ANTIAUTORITARIA Y DESCENTRALIZADORA



La consolidación de la independencia —los españoles habían sido expulsados de Valdivia en 1820 y la Expedición Libertadora del Perú había zarpado de Valparaíso en el mismo año— marca una reacción general contra los regímenes autoritarios. La renuncia de O'Higgins en 1823 y la Constitución moralista de ese año señalan el comienzo de esta reacción que llega a su punto culminante en 1825 con el Federalismo democrático.

En esta etapa de nuestra evolución institucional alcanzan máxima expresión todos los rasgos característicos al período de génesis preconstitucional señalados en el capítulo anterior. Los conceptos de racionalismo jurídico, de liberalismo e individualismo políticos, de derecho natural y de soberanía absoluta imperan en toda plenitud.

1. Racionalismo jurídico

El racionalismo del siglo XVIII que preparó la independencia de las Colonias fue una nueva y profunda revolución del pensamiento que penetró en todos los ámbitos del convivir histórico, incluso en el propio clero de toda la América hispana.

Baste con recordar en México al cura Morelos, en Centroamérica al franciscano Liendo y Goicoechea, en Argentina al dean Gregorio Funés y a Fray Cayetano Rodríguez y en nuestro país, a Camilo Henríquez y al canonigo D. Juan Navarro. Para el racionalismo la norma jurídica es y debe ser simplemente un producto de la razón, sin relación alguna con el proceso histórico, ni con la realidad social, economica o cultural. El contenido de la ley era tan sólo el debe ser ideal señalado por la razón. De esta suerte se confeccionaron constituciones totalmente reñidas con la realidad social del momento. La Constitución moralista de 1823 y el ensayo de Federalismo democrático de 1826 representan productos genuinos de este racionalismo jurídico: pretendieron estructurar políticamente al país de acuerdo con un esquema racional que prescinde totalmente de la realidad histórica.

2. Liberalismo e individualismo

El individualismo tuvo igualmente sus antecedentes ideológicos en la Ilustración y en las ideas de la Revolución francesa, y contribuyó también eficazmente a la destrucción de la vieja estructura social y a la creación de un mundo político nuevo. El hombre readquiere confianza en sí mismo y basado en ella coloca al individuo y no al grupo en el centro de la vida política. Es la exaltación plena de la personalidad. La estructura social del Antiguo Régimen consideró natural que el Estado se fundamentara en las corporaciones. Son éstas y no el individuo las que sirvieron de base y tuvieron preeminencia en las asambleas representativas como lo podemos ver en los Estados generales del Barroco y de la Ilustración. Para el in-

dividualismo, las corporaciones son reemplazadas por el ciudadano. Este se convertirá en el centro de gravedad política y los ciudadanos independientemente de su profesión y clase elegirán a los representantes. Las corporaciones, los viejos reglamentos y privilegios gremiales deben desaparecer. Políticamente sólo cuenta el individuo, el ciudadano.

El liberalismo y el individualismo como fundamentos del nuevo orden proclamado por la independencia representan una clara reacción frente a la monarquía absoluta anuladora de los derechos del individuo. Este individualismo encontrará magnífico eco en el alma del criollo americano por su origen hispánico. La Constitución Moralista de 1823, pero en mucho mayor grado el ensayo de Federación, expresan admirablemente esta filosofía política individualista. En el Federalismo el poder político debe subordinarse enteramente a la libertad individual. Don José Miguel Infante será el más genuino representante de esta nueva mentalidad.



3. Conceptos de soberanía absoluta y derecho natural

El derrumbe del absolutismo y el advenimiento de la democracia individualista y liberal que tomará al hombre como centro y finalidad de la organización política tendrán como lógica consecuencia dos ideas centrales: la doctrina de la soberanía del pueblo y la teoría de los derechos naturales del hombre que, en último término, son simplemente la expresión política y jurídica de la filosofía individualista y liberal. Para el liberalismo, la doctrina de la soberanía supone un poder constituyente radicado en el pueblo. Este poder

constituyente puede elaborar libremente un estatuto fundamental de acuerdo con principios abstractos y sin sujeción a realidad histórica alguna. Es inmanente a este concepto de soberanía la idea de que la ley en sí misma es capaz de cambiar las costumbres y sirve para hacer felices y virtuosos a los pueblos. Así pensaron todos los próceres chilenos entre los años 1823 y 1826. Para ellos, la soberanía del pueblo llegó a ser el concepto político de mayor trascendencia y de mayor contenido jurídico. Comprendía la igualdad y la libertad de los hombres y de los pueblos. Con ello la soberanía se transformó en el principal soporte de todos los principios jurídicos fundamentales.

En un banquete realizado en 1827 para celebrar el aniversario patrio, el político pipiolo don Joaquín Campino, en un brindis, entre otras cosas, expresó: "Yo propongo el primer brindis por el dogma americano de la soberanía popular, que desengañando a los hombres de que no son la propiedad de ningún individuo, ni familia, y proclamando que los gobiernos son para los pueblos, y no los pueblos para los gobiernos, eleva la especie humana, establece sus derechos y asegura las esperanzas de su mejora social".

Los sectores más exaltados del liberalismo criollo de comienzos del siglo XIX en nombre de la soberanía del pueblo llegaron a preconizar el derecho a la conspiración. Sinceramente convencidos de interpretar la voluntad del pueblo estimaban que violar la legalidad formal del derecho positivo, no significaba ir contra el principio de legitimidad que ellos identificaban con la soberanía del pueblo.

El ensayo de federalismo será también consecuencia directa del concepto de soberanía absoluta. La reacción descentralizadora y antiautoritaria que se produjo con la renuncia de O'Higgins

condujo inevitablemente a la federación. Al iniciarse la tercera década del siglo XIX, centralismo y autoritarismo significaban en Chile —y en toda la América hispana— absolutismo, en tanto que el federalismo entrañaba libertad y prosperidad. Libertad, porque hace más efectivo y más directo el régimen popular representativo, puesto que cada provincia tendría su gobierno propio en contacto directo con sus electores. También se estimaba que este régimen era el único capaz de impedir el autocratismo y las dictaduras, porque en él no existe un solo ejecutivo fuerte, sino uno en cada provincia, destinado, precisamente, a limitar el poder central. Por lo demás, ahí estaba Norteamérica para demostrarlo. La libertad y prosperidad imperaban en la República federal de los Estados Unidos. La vieja Europa que en aquellos años vivía convulsionada con la reacción absolutista que siguió al Congreso de Viena, nada podía enseñarle al Nuevo Mundo.



Este entusiasmo federal es común a toda la América española. En 1822 el ecuatoriano Vicente Rocafuerte publicaba en Filadelfia *Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre,* fogosa exaltación del gobierno federal norteamericano. En 1823 el diputado guatemalteco José del Valle presentó al Congreso Constituyente Centroamericano el *Proyecto de bases de la futura constitución para una república federal.* En 1824 bajo el gobierno del emperador Pedro I estalló en Brasil una gran revolución federal. Y entre 1824 y 1826 Chile, Colombia, Venezuela y Argentina ensayan el federalismo.

Capítulo Tercero

LA REACCION CENTRALIZADORA Y AUTORITARIA

1. Don Francisco Antonio Pinto, la suspensión de las leyes federales y la Constitución de 1828



Los primeros ensayos constitucionales (1812-1814-1818 y 1822) establecieron regímenes fuertemente centralizados. Así lo exigieron las guerras de la Independencia. Cada uno de ellos representa un avance, un progreso evidente en el derecho público chileno.

La consolidación de la independencia marca —como ya se ha visto— una reacción general contra los regímenes autoritarios, reacción que culmina en 1826 con el federalismo democrático.

Las perturbaciones que produjeron las leyes federales convencieron a muchos que la descentralización democrática no era el camino más adecuado para llegar a la debida correspondencia del régimen constitucional con el medio social.

El país vuelve entonces de nuevo los ojos hacia los regímenes centralizados. Don Francisco Antonio Pinto, uno de los más ilustres estadistas de este período, inicia la reacción. Obtuvo la suspensión de las leyes federales previa consulta a las Asambleas provinciales. Por ley del 2 de agosto de 1827 se suprimen las elecciones populares de intendentes, asambleas, gobernadores y curas párrocos, dejando subsistentes las de los cabildos,

mientras la nueva Constitución se pronunciara al respecto (17).

Con fecha 22 de noviembre del mismo año D. Francisco A. Pinto, por mensaje dirigido a la Comisión Nacional, tomará la iniciativa para reformar el Reglamento Electoral de 1826. De acuerdo con la experiencia, esta nueva ley —promulgada en diciembre de 1827— tendió, entre otras cosas, a evitar el mandato imperativo que se venía practicando desde la Patria Vieja. Se suprimen, pues, los poderes con instrucciones obligatorias que se daban a los diputados bajo pena de revocación de los mismos si se obraba en contra de las instrucciones. Se temía entonces que los mandatos imperativos fuesen favorables al régimen federal.



Finalmente, el 8 de agosto de 1828 promulga el Presidente Pinto la Constitución liberal que representa el paso más decisivo hacia la organización definitiva de la República.

Todas estas medidas y muy particularmente el Estatuto de 1828 inician la reacción frente al liberalismo radical, frente al imperio absoluto del racionalismo jurídico tan característicos de la etapa precedente (1823 - 1826). En el preámbulo del proyecto de Constitución presentado al Congreso de 1828 leemos las siguientes palabras: "... La Comisión ha tenido presente, no sólo las doctrinas de los escritores más ilustres y las instituciones de los pueblos más célebres, sino *las circunstancias particulares de nuestro tiempo*, circunstancias que han influido muy particularmente en sus opiniones, *convencida de que las leyes más sabias llegan a ser las más funestas cuando no se acomodan a las ideas y a las costumbres de los hombres que han de practicarlas*".

---

(17) *Sesiones de los Cuerpos Legislativos*. Tomo XV. Pág. 33.

"... El eje principal de esta máquina es el Poder Legislativo; la Comisión le ha dado todas las facultades que comprende este carácter, *pero ha evitado la omnipotencia parlamentaria,* cuyos desastrosos resultados están escritos con letras de sangre en la historia moderna. Importa poco que el poder sin límites exista en manos de muchos o en las de uno solo, lo que importa es que todo poder tenga sus límites, y los señalados en el Proyecto del Congreso Nacional, dejándole toda la latitud necesaria para hacer las leyes, le traza las barreras en que debe detenerse para no degenerar en señor absoluto".

"... La Comisión ha considerado que las necesidades más urgentes de la nación sólo pueden ser satisfechas por un Gobierno que le abra todos los canales de la prosperidad, y cuya acción eficaz esté diariamente trabajando contra todos los obstáculos que ofrecen a las grandes mejoras la despoblación, la falta de capitales, los hábitos coloniales, el abuso de la autoridad en los empleados subalternos, y otros muchos males que han tenido su origen en las oscilaciones políticas de estos últimos tiempos. Es preciso que el administrador de un pueblo libre goce de una decorosa y benéfica libertad: decorosa, porque su honor está ligado con el honor de la nación que gobierna; benéfica, porque el exceso de la coartación, fruto de un mezquino escrúpulo, *le ataría las manos para obrar bien, y le facilitaría pretextos a una inútil inacción.* En estas consideraciones se ha fundado la Comisión para dejar expedito al Presidente de la Repúplica el nombramiento de sus ministros y de los otros empleados civiles, cuyas culpas y omisiones recaen sobre él mismo, y que justamente con él, tienen constantemente pendientes sobre

sus cabezas el arma formidable de la responsabilidad" (18).

Con la promulgación de la Constitución de 1828 debió lograrse la organización definitiva de la República, ya que esta ley fundamental interpretaba con gran acierto la realidad histórico-cultural del momento, como lo prueba el hecho de que la gran mayoría de sus disposiciones serán incorporadas a la Carta Fundamental de 1833.

Es necesario subrayar el hecho de que los anhelos de un gobierno fuerte, la reacción autoritaria, tendrán una más plena y cabal consagración en la Constitución de 1828, que en el Estatuto de 1833. Este último contiene las leyes constitucionales o periódicas que no encontramos en la Carta del 28 y que constituyen freno eficaz para el autoritarismo presidencial. Debemos convenir en que estas leyes constitucionales —y así lo probó la experiencia histórica— consagraban claramente la alta tuición del Parlamento sobre el Ejecutivo y por tanto, la necesidad de que éste contara con el apoyo o tolerancia de aquél.

El fracaso de la Carta del 28 no se debió tanto a fallas en la estructura político jurídica consagrada por ella como a los anhelos de predominio del bando pelucón que, organizado por Portales, había llegado a constituir sector mayoritario (19).

---

(18) *Sesiones de los Cuerpos Legislativos.* Tomo XVI. Págs. 17 y 18.

(19) De las disposiciones constitucionales contrariaban el sentimiento público de la época sólo el Art. 4º que consagraba la tolerancia religiosa y el Art. 126 que declaraba abolidos los mayorazgos.

2. La revolución de 1829 y la dictadura de don Diego Portales

Frente al problema de la organización del Estado, la aristocracia chilena no presentó en un comienzo una perfecta unidad espiritual. Entre 1817 y 1827, el grueso de la clase alta ni siquiera participó en dicha organización. Muchos habían sido contrarios a la independencia y la mayor parte carecía de ideas políticas claramente definidas. En esta forma, los ensayos de organización política quedaron exclusivamente a cargo del sector reformista o liberal, que en aquellos años formó un grupo minoritario dentro de nuestra aristocracia.



Sólo a mediados de 1827 —después que asume el mando don Francisco Antonio Pinto y con motivo de las elecciones parlamentarias— la aristocracia rural decide disputarle el campo político al grupo reformista. Una airosa campaña de prensa y la formación de diversos bandos políticos (federalistas, estanqueros, pelucones, o'higginistas, unitarios y pipiolos) marcan el ingreso en masa del patriciado chileno a la lucha política. En el ministro don Diego Portales encontrarán al personaje genial que con la revolución de 1829, los conducirá al poder dándoles cohesión y disciplina.

Portales pertenece al tipo de políticos "realistas", que actúan prescindiendo de toda doctrina y programa. Comprendió desde un comienzo que el progreso y la estabilidad no podían obtenerse con el simple cambio de la Constitución. Son las fuerzas sociales las que interesan. Su labor política debía cimentarse en las aspiraciones del grupo conservador que representaba a la inmensa mayoría de la aristocracia y que alrededor de 1829 participaba —igual que el propio Portales— de la reacción general contra los regímenes des-

centralizados. En efecto, o'higginistas, estanqueros y conservadores o pelucones sustentaban, en general, las mismas aspiraciones políticas: gobierno centralizado, oligárquico y fuerte.

Don Diego Portales, con profundo sentido de la realidad, intuyó que la vida tiene razón primariamente frente a las objeciones del intelecto, y que los prejuicios, que son vida, reclaman sus derechos en la historia. Hizo restablecer los mayorazgos que, con gran disgusto de la aristocracia, habían sido abolidos por la Constitución liberal de 1828. Renunció dos veces la segura espectativa de llegar a la presidencia de la República, dando paso a la candidatura de don Joaquín Prieto, con lo cual neutralizaba al poderoso bando de los o'higginistas, y a la aristocracia pencona hasta entonces recelosa del predominio político del patriciado santiaguino.



También el clero, en su mayoría enemigo de la emancipación, fue, en un comienzo, ajeno a la lucha por organizar el Estado. Indefectiblemente hostil a todo gobierno patriota, pierde, como es lógico, todo el inmenso prestigio social y político que tuvo en la época colonial. Pero desde la segunda década del siglo XIX —ya definitivamente consolidada la independencia— el clero empieza a recuperar su influencia y su prestigio incorporándose a las luchas políticas. En el Congreso de 1823 encontramos 6 diputados sacerdotes; en el de 1826 su número se eleva a 17, y otros tantos tuvo el de 1828. El clero aparece en gran número en todos los grupos políticos. Portales captó la creciente influencia del clero y la necesidad de utilizarlo como un poderoso instrumento de gobierno. Interpretando el sentimiento general procurará una estrecha unión entre el Estado y la Iglesia. Los bienes que bajo el gobierno de Freire (1824) fueron confiscados al clero regular, les

serán devueltos por ley de 1830. Portales triplicará el presupuesto del culto y obtendrá la creación del arzobispado de Santiago y de los obispados de Serena y de Ancud (1836).

Estas medidas y todas las que tomó el ministro le permitieron conquistar la admiración y la confianza de casi todo el patriciado chileno de la época. Para don Diego Portales será mucho más importante rodear al gobierno de un ambiente de confianza colectiva, que dictar una nueva Constitución. Su acción fue dictatorial. No importa atropellar la norma jurídica. Sólo se trata de actuar en conformidad a las necesidades y aspiraciones de la colectividad. Fue el órgano de ellas y en eso, justamente, descansó la eficacia de su acción. Como todo grande hombre en la historia será un producto social. Aprovechó admirablemente el estado espiritual de la aristocracia agraria y clerical que no creía en los impulsos renovadores de los ideólogos y doctrinarios de la emancipación. Portales actualizará toda la estructura ideológica de la Colonia, íntimamente arraigada en el alma nacional. De ahí que, en último término, debamos considerar la obra portaliana como una reacción en sentido colonial. Es aquí donde Portales primero y la burguesía chilena después, encontrarán los elementos que harán posible la organización definitiva de la República.

En este sentido, la obra portaliana se nos presenta como una consecuencia lógica del desenvolvimiento histórico nacional, como una etapa más en la lucha por la organización del Estado.

3. La reacción doctrinaria en sentido autoritario y la Constitución de 1833

a) *Necesidad de poner de acuerdo la ley con la realidad.*—La lucha por la organización del Esta-

do fue formando conciencia acerca de la necesidad de poner de acuerdo la ley con la realidad. Se llegó al convencimiento de que la democracia y el ejercicio pleno de la soberanía aún eran imposibles: faltaban la tradición y la cultura cívicas.

Las fuerzas y los elementos para la organización definitiva se extraerán, precisamente, de la valiosa experiencia acumulada a través de este período. Es un proceso lento y laborioso. A medida que fallan los diversos ensayos constitucionales aumenta el número de los que piensan que ha llegado el momento de concordar la ley con la realidad social.

El primero que vio claramente el problema fue don Bernardo O'Higgins. Al iniciarse el movimiento emancipador, el prócer era partidario entusiasta de la más amplia democracia y del ejercicio sin limitaciones de todas las garantías constitucionales. Pero el espectáculo de la anarquía hispanoamericana modificó notablemente sus ideas políticas. Aunque profundamente republicano y democrático, se dio cuenta de que la democracia era aún impracticable. Es así como pensó que sólo cabía organizar un autoritarismo legal.



En 1828 don Francisco Antonio Pinto inicia la reacción general contra el federalismo democrático, promulgando un estatuto constitucional que, como ya hemos dicho, representa un paso decisivo hacia la definitiva acomodación de la norma jurídica a la realidad social.

Más adelante, don Mariano Egaña —padre espiritual de la Constitución de 1833— condensando sus observaciones y experiencias en Inglaterra y Francia, expresa a su padre en carta escrita desde París el 16 de febrero de 1828, lo siguiente: "Cuanto no conoce uno por medio de esta comparación, la certeza de aquel importantísimo principio que nada valen las instituciones si no están apoyadas

sobre el carácter nacional, o lo que es lo mismo, que las leyes nada son sin las costumbres" (20).

Exactamente la misma conclusión a que habían llegado don Francisco Antonio Pinto y la Comisión nombrada por el Congreso Constituyente de 1828 para redactar un proyecto de Constitución. Es que la inmensa mayoría de nuestra clase alta había llegado a este convencimiento, después de los diversos ensayos constitucionales que terminaron con la revolución de 1829. Don Diego Portales, el más ilustre personero de la burguesía chilena de aquella época, interpretará genialmente esta reacción. La revolución de 1829 tendrá este sentido íntimo: la necesidad de poner de acuerdo la ley con la realidad. Vemos repetido este pensamiento en la solicitud de la Municipalidad de Santiago (febrero de 1831) representando al gobierno la urgencia de anticipar la reforma de la Constitución de 1828 porque "no se ajustaba al estado social del país" (21); también en el proyecto de ley que con esta misma finalidad presentó en la Legislatura de 1831 el senador Gandarillas y en el informe suscrito por la comisión del Senado que estudió ese proyecto (22).

Finalmente, en la Gran Convención —asamblea constituyente que elaboró el Estatuto de 1833— primará también este mismo espíritu: nada de novedades extemporáneas. Ajustarse a la tradición. Respetar la realidad del cuerpo social.

Y es precisamente aquí donde reside la notable importancia histórica de la Carta Fundamental de

(20) Julio Heise González: *Historia constitucional de Chile*. Edit. Jurídica. Santiago, 1954. (2ª edición).
(21) *Sesiones de los cuerpos legislativos de Chile*. T. XIX. Pág. 28.
(22) *Sesiones de los cuerpos legislativos de Chile*. T. XIX. Págs. 88, 90 y 91.

1833. Ella traduce la esencia genuina del ser nacional. El mecanismo constitucional fue de perfecto ajuste a las condiciones de la sociedad chilena de aquellos años. Indiscutiblemente esta circunstancia explica su éxito, su eficacia, su magnífica vitalidad. No olvidemos que todo código fundamental representa un producto histórico y, como tal, depende estrecha y directamente del espacio y del tiempo hasta el punto que una estructura política que se estima conveniente para un país puede resultar totalmente inaceptable para otro.

b) *Reacción doctrinaria en sentido autoritario.* Al momento de producirse la revolución de 1829, la clase alta chilena no había abandonado aún la idea —tan característica a todo grupo aristocrático— de los gobiernos de juntas con fuerte predominio del parlamento. El federalismo que con tanto entusiasmo ensayó nuestra aristocracia respondía, precisamente, a ese su íntimo anhelo; pero fracasó ruidosamente porque no obedecía ni a circunstancias geográficas, ni históricas. El fracaso de este ensayo terminó produciendo una clara reacción a favor de los gobiernos centralizados. Don Francisco Antonio Pinto representa la primera etapa de esta reacción.

El ambiente de confianza colectiva y la sugestión que produjo el éxito del gobierno dictatorial del ministro Portales (1830-1831) acentuarán esta reacción y nuestra clase alta aceptará la idea de un gobierno fuerte y autoritario. Pero al mismo tiempo su mentalidad oligárquica la llevó —como es lógico— a rechazar toda política dictatorial. Esta mentalidad y el profundo sentido de regularidad jurídica fueron formando conciencia acerca de la necesidad de legitimar constitucionalmente la dictadura portaliana.

De esta suerte fue germinando una reacción doctrinaria en sentido autoritario. Don Mariano Egaña y don Manuel José Gandarillas fueron los personeros más destacados de este movimiento que conducirá a la dictación del Código Orgánico de 1833. Nuestra aristocracia sabía que dentro de un sistema autoritario tendría que luchar contra el Ejecutivo; pero al mismo tiempo estaba convencida de que el gobierno fuerte era el fundamento del orden, y éste, la base de sus actividades económicas. En el preámbulo de la Constitución de 1833, se expresa: "Despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables, sólo han fijado su atención (los constituyentes) en los medios de asegurar para siempre el orden y la tranquilidad pública" (23). Los constituyentes de 1833 consagrarán en toda su extensión la reacción doctrinaria en sentido autoritario. Respetando subconscientemente la tradición monárquica, que en muchos estaba aún íntimamente arraigada, dotaron al Ejecutivo de poderosísimas facultades.

En la persona del primer mandatario se concentra todo el poder político: "Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación", dispone el art. 59 de la Constitución de 1833. El primer mandatario puede ser reelegido (art. 61). Durante el ejercicio de sus funciones no tiene responsabilidad política alguna (art. 83), y puede remover a su voluntad a los ministros del despacho (art. 82 Nº 6). En la formación de las leyes dispone del veto absoluto (art. 45) y sólo el Presidente de la República puede convocar a sesiones extraordinarias y prorrogar éstas (art. 82 Nos. 4 y 5). De acuerdo con el régimen electo-

---

(23) *Anales de la República.* Compilación de Luis Valencia Avaria. T. I. pág. 160. Santiago. 1960.

ral, el Parlamento le obedece. En efecto, la ley electoral de diciembre de 1833 permite la intervención del Ejecutivo en todas y cada una de las etapas del proceso electoral. En consecuencia, el Parlamento resultaba hechura del primer mandatario. Es jefe supremo de las fuerzas armadas (art. 82 Nos. 16 y 17). Nombra a todos los magistrados del Poder Judicial y está encargado de velar sobre la conducta ministerial de los jueces (art. 82 Nos. 3 y 7). En virtud del patronato también la Iglesia está bajo su tuición (art. 82 Nº 13). Interviene en la designación de todos los funcionarios públicos (art. 82 Nos. 6 y 9).

En el fondo, se trata de una verdadera actualización del autoritarismo de los mandatarios borbónicos del Despotismo Ilustrado. Hablando de estos mandatarios, dice don Diego Barros Arana: "La ley había revestido a los gobernadores de altas atribuciones: del mando superior de todas las fuerzas militares de la Capitanía General, de la Superintendencia nominal sobre todos los ramos de la administración pública, del derecho de presidir, cuando lo tuviere a bien, las sesiones de la Real Audiencia, sin tener, sin embargo, voz ni voto en las resoluciones judiciales, y de la prerrogativa de vicepatrono en las relaciones con las autoridades eclesiásticas, con la Universidad Real y con los otros establecimientos de enseñanza" (24). Como se puede apreciar, las atribuciones que la Constitución del 33 confiere al Presidente de la República son casi literalmente las mismas que tuvo el Capitán General en la Colonia.

En la práctica, la Constitución de 1833 no señala límites a la autoridad presidencial. Consagra un verdadero autoritarismo legal que nos recuerda

---

(24) Diego Barros Arana: *Historia general de Chile.* Tomo VII. Pág. 345.



no sólo el gobierno dictatorial de Portales, sino también el autoritarismo legal de don Bernardo O'Higgins y el ideal autocrático de casi todos los próceres americanos: San Martín y Pueyrredón en Argentina y Bolívar en el Perú y Colombia.

Conocida es la teoría de Bolívar según la cual: "En las repúblicas el poder ejecutivo debe ser el más fuerte pues todo conspira contra él; mientras que en las monarquías el más fuerte debe ser el poder legislativo, pues todo conspira a favor de la monarquía. De ahí la necesidad de atribuir al más alto magistrado de la república, más autoridad que la que posee un príncipe constitucional". También en la Constitución que Bolívar redactó para Bolivia y que vanamente quiso aplicar al Perú y a Colombia, define claramente su ideal de la república. En lo esencial, ella debe ser una monarquía en la cual el poder sea electivo. "El Presidente —dice Bolívar— debe ser inamovible e irresponsable, pues en los sistemas sin jerarquía es necesario —mucho más que en los otros— un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos, los hombres y las cosas". Crea en esta Constitución dos fuerzas inamovibles, dos magistraturas estables vitalicias: el Presidente de la República y los Censores. Con ello el Libertador pretendió adaptar a la república la unidad y la permanencia, características de la monarquía (25).

---

(25) Los generales del Perú, Colombia y Bolivia que colaboraron con el Libertador en la emancipación y que representaban al sector aristocrático de esos países estimaron que este poder excesivo del primer mandatario significaba una amenaza para sus anhelos oligárquicos de gobierno de juntas con predominio del Parlamento y rechazaron la Constitución bolivariana. Exactamente la misma reacción que tuvo nuestro patriciado frente a la Constitución autoritaria de 1822 que determinó la renuncia de don Bernardo O'Higgins.

c) *Carácter oligárquico de la estructura política.* El rasgo característico de la sociedad europeo-americana en la primera mitad del siglo pasado es que no constituye una auténtica democracia, sino más bien una oligarquía.

Todos sabemos que la Revolución Francesa no significó la emancipación de la clase trabajadora, sino simplemente el triunfo del comerciante, del industrial y del banquero, es decir, de la burguesía frente al absolutismo del Antiguo Régimen. Aunque los trabajadores participaron en la revolución lo hicieron sólo como comparsa, sin organización de ninguna especie, arrastrados por los caudillos. La burguesía triunfante, al organizar la victoria, no se preocupó de los trabajadores. Políticamente fueron excluidos de toda intervención en el gobierno. A los cuerpos legislativos y demás instituciones políticas sólo podía llegar el contribuyente. Todos los países de la cultura occidental consagraron a lo largo del siglo pasado el sufragio censitario como base del sistema político. La república oligárquica es la forma de organización política que consagrará en definitiva la Revolución Francesa y que históricamente corresponde al siglo 19.

También en los EE.UU. de Norteamérica dominan en la pasada centuria una mentalidad y un sistema oligárquicos. Alexander Hamilton (1757-1804), el más conocido de los colaboradores de Washington, afirmaba: "el pueblo turbulento y voluble, pocas veces puede juzgar o resolver con acierto...". "No es verdad que la voz del pueblo sea la voz de Dios...". "Las sociedades se dividen en dos grupos: el de los pocos y el de los muchos. Los primeros son los ricos y bien nacidos; los otros forman la masa del pueblo. Dad, pues, a la primera clase, a la de los pocos una participación distinta y permanente en el gobierno. Dominarán

la inestabilidad de la otra clase, y como nada ganarán con un cambio, mantendrán siempre un buen gobierno". El propio Washington y todos los próceres norteamericanos participaban de este mismo pensamiento.

En Chile y en las demás repúblicas hermanas del Nuevo Mundo ocurrió otro tanto. La Constitución de 1833 traduce línea a línea las exigencias de un sistema de gobierno ideado para resguardar los intereses de la clase alta. Es que en la primera mitad del siglo pasado las formas democráticas de gobierno, en Europa como en América, sólo serán practicadas por la burguesía.

Al promulgarse la Carta de 1833 nuestra aristocracia contaba alrededor de 150.000 almas entre un millón y medio de habitantes. Es necesario tener presente que, aún para los reformistas o liberales, "democracia" era el gobierno regido por la clase alta. La verdad es que la masa del pueblo chileno, al comenzar la cuarta década del siglo XIX ni deseaba ni sentía entusiasmo alguno por el gobierno democrático en el sentido de amplia participación de la colectividad en las tareas gubernativas. En las clases trabajadoras no despierta aún la conciencia cívica. En aquellos años los chilenos todos, sin excepción, estiman que la política debe ser patrimonio exclusivo de los poderosos terratenientes y de los ricos comerciantes.

Los debates de los constituyentes de 1833 no siguieron, por tanto, la línea teórica de un republicanismo ampliamente democrático sino las deducciones prácticas del grupo burgués tradicionalista que sólo tuvo presente una organización política que permitiera asegurar el orden y el predominio aristocrático. Ellos distinguieron claramente entre la democracia pura y la república representativa. Animados de serias preocupaciones sociales y respirando la atmósfera semicolonial de

la primera mitad del siglo XIX rechazarán en forma unánime la democracia pura. La república representativa, con exclusión de los que nada poseen, era la única fórmula posible dentro del clima mental de la época.

La Constitución de 1833, en su art. 8º consagró el sufragio censitario limitando el ejercicio de la soberanía a los propietarios de un bien raíz o de "un capital invertido en una especie de giro o industria". Además, para ser diputado se necesitaba, a lo menos, una renta de $ 500 y de $ 2.000, para ser el elegido senador (arts. 21 y 23). En esta forma, la suma de individuos capaces de ejercitar los derechos políticos quedaba reducida al grupo aristocrático que controlaba todos los aspectos de la vida política.

El Presidente de la República era elegido y controlado por este grupo, lo que se conseguía gracias al sistema de elección presidencial indirecta (Arts. 63, 67 y 72). El Congreso Pleno calificaba a los electores de Presidente, con lo cual la elección prácticamente quedaba radicada en el Parlamento. En efecto, si el resultado de la elección contrariaba las preferencias del Congreso, la mayoría, con o sin motivo, anulaba electores hasta dejar a los dos candidatos sin la mayoría requerida, caso en el cual correspondía realizar la elección al Congreso Pleno.

Pero, además, el gobierno fuerte debía ejercerse con acuerdo del grupo oligárquico representado en el Senado (26), en la Cámara de Diputados y

---

(26) Al discutirse en la Gran Convención la estructura del Senado, don Mariano Egaña propuso senadores elegidos por doce años y senadores por derecho propio. Estos últimos serían altos dignatarios de la Iglesia (arzobispo y obispos), de la administración civil, de la judicatura. del ejército y de la nobleza

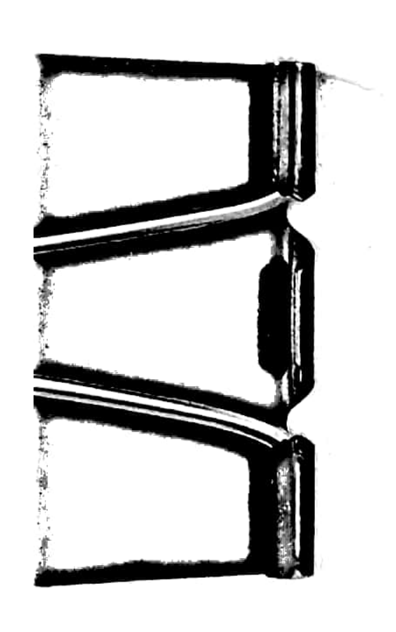
en el Consejo de Estado. El Parlamento tenía la importantísima facultad de aprobar anualmente la ley de presupuestos y cada 18 meses, la que autorizaba el cobro de las contribuciones y la que fijaba las fuerzas de mar y de tierra que habían de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra (Art. 36 Nº 2 y 3). Estas leyes periódicas o leyes constitucionales representan armas eficacísimas que a lo largo de la evolución política permitirían a la burguesía chilena no sólo controlar el autoritarismo presidencial, sino también ir anulándolo progresivamente. La institución de las leyes periódicas será indiscutiblemente una de las características más sobresalientes de la Carta Fundamental de 1833. Ella encerraba todas las posibilidades para que con el tiempo, organizados los partidos, con una opinión pública más culta y sin graves trastornos se desarrollaran paulatinamente las instituciones políticas hasta llegar al más amplio parlamentarismo democrático. Fue don Mariano Egaña —el más ilustre de los constituyentes de 1833— quien percibió claramente el alcance práctico de estas leyes constitucionales. Su permanencia en Inglaterra le permitió captar el sentido de las instituciones públicas anglosajonas: la lenta evolución política dentro de formas conservadoras y aristocráticas.

La verdad es que no obstante consagrar la Carta de 1833 un absolutismo presidencial, las leyes periódicas o constitucionales terminarán subordinando el ejecutivo al tutelaje permanente de la burguesía, haciendo posible una evolución política regular que, partiendo de un autoritarismo

---

territorial. Su monarquismo hizo concebir a Egaña un Senado al estilo de la Cámara de los Pares en Francia (Carta del 14) y de los Lores en Inglaterra.

legal y dentro de formas conservadoras, permitirá llegar antes de un siglo al ejercicio de la más amplia democracia. Nuestra burguesía conciliará, pues, de manera talentosa el autoritarismo legal con las instituciones políticas en que hará descansar su predominio.



SEGUNDA PARTE

LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL

Capítulo Primero

EL PUNTO DE PARTIDA: LA REPUBLICA PELUCONA (1831 a 1861)

1. El ambiente espiritual

La más superficial observación de la historia nos permite comprobar en cada época ciertas tendencias, ciertas fuerzas impulsivas, ciertos ideales operantes que influyen y determinan en forma decisiva toda la vida social de un pueblo. Estas fuerzas impulsivas se manifiestan a menudo como ideales y normas conscientes, pero suelen permanecer también del todo en la subconciencia, como que descansan sobre impulsos y deseos, sobre pasiones e instintos de naturaleza diversa que determinan el carácter de las relaciones humanas. Las reconocemos en los actos, en las relaciones de los hombres. Sintetizan los fines y las aspiraciones de la voluntad humana. De ahí que si se desea comprender acertadamente una estructura política determinada, no pueda prescindirse de la etapa de evolución histórica a que corresponde esa estructura. No es posible concebir la actividad política como un círculo aislado de la vida de un pueblo. Ella no es sino un producto de toda la vida social de la nación. El carácter del pueblo, toda su manera de ser, su historia entera determinan esa actividad.



La historia nos demuestra también que en ella —lo mismo que en la naturaleza— no se produ-

cen transformaciones súbitas. La vida de cualquier pueblo es, en el fondo, una lenta y laboriosa transición de una a otra forma histórica. No hay pueblo que —aun después de una revolución— pueda despojarse por completo de su pasado. Ya lo dijo Gustavo Le Bon: "Las generaciones desaparecidas nos imponen no solamente su constitución física, sino también sus pensamientos. Las formas de gobierno importan poco" (27). Se explica así que la gestación de la estructura política de todos los pueblos de la América hispana hunda sus raíces en el siglo 18. En el primer medio siglo de vida independiente, el espíritu colonial español, en lo esencial, sigue dominando en todas y cada una de las manifestaciones del acontecer histórico. Se mantienen casi todas las tradiciones, costumbres, instituciones, legislación y métodos de la antigua vida colonial. La independencia fue una revolución puramente política: reemplazó la monarquía por la república y la burocracia metropolitana por la criolla. No produjo cambio alguno en la estructura social, ni en la vida económica, ni en la mentalidad del chileno. Las formas de vida histórica de nuestro pueblo al alborear el siglo 19 son —igual que en la mayoría de los pueblos europeos— las que corresponden al Antiguo Régimen propio de la Epoca Moderna que aquí, en América hispana, estuvo representado por el espíritu colonial español.

Las primeras generaciones de juristas y pensadores republicanos buscarán su inspiración casi exclusivamente en el siglo 18 español y en la Antigüedad clásica. Los ensayos constitucionales del período de lucha por la organización del Estado acusan claramente estas influencias. Don Juan

(27) Gustavo Le Bon: *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples*. París, 1900. Pág. 3.

Egaña, el gran jurista de aquellos años, autor del proyecto constitucional de 1811 y principal redactor de la Constitución moralista de 1823, pretendió adaptar a la sociedad chilena la filosofía y las instituciones de la Antigüedad clásica mezcladas con la ideología política del siglo 18. En el proyecto de 1811, uno de los poderes del estado debía ser el Tribunal de la Censura y el Ejecutivo estaría formado por el Presidente y dos Cónsules. Todo esto es reminiscencia romana. En la Constitución de 1823 la moralidad privada se establecía como base del derecho público. Para don Juan Egaña, la moral, la religión y la política son una misma cosa. También para Platón y para Aristóteles el derecho debe tener una base religiosa y ética. Para estos filósofos griegos, la política es una ciencia práctica que enseña a los hombres a ser virtuosos y felices.

Entre los constituyentes de 1833 se evidenciará también la tradición cultural del siglo 18. El fondo inmutable de la mentalidad de los juristas que elaboraron la Carta del 33 será fiel expresión del espíritu colonial. Algunos, como el Secretario de la Gran Convención, don Juan Francisco Meneses, habían sido enemigos apasionados de la emancipación y partidarios entusiastas del rey de España hasta poco antes de reunirse la Asamblea constituyente. Es muy conocido el monarquismo y la actitud tradicionalista de don Mariano Egaña, el más distinguido jurista entre los constituyentes. También tuvieron rígida mentalidad colonial y evidentes residuos de monarquismo: Juan de Dios Vial del Río (Vice-Presidente de la Gran Convención), José Miguel Irarrázaval, José Vicente Bustillos y Fernando Antonio Elizalde. El saber escolástico que adquirieron en la Universidad de San Felipe y demás institutos coloniales de enseñanza lo vemos claramente reflejado en los debates de la Gran Convención.

Estudiar la evolución histórica de Chile en el período denominado "República pelucona" (1830-1861) significa escribir el último y más hermoso capítulo de la historia colonial española. El espíritu colonial se mantendrá en Chile con mayor vigor y por más largo tiempo que en el resto de Hispanoamérica, debido a la mentalidad conservadora y patriarcal inmanente a toda sociedad agraria.

Igual que en el período hispánico, el latifundio será el fundamento del poder político y social de nuestra clase alta que vivirá de la agricultura y sólo le preocuparán la política, la religión y los títulos universitarios y académicos que, para la burguesía del siglo 19, reemplazarán a los títulos nobiliarios del Antiguo Régimen. Es el alma colonial que se mantiene intacta bajo las nuevas formas republicanas. El autoritarismo pelucón (1830-1861) corresponde, indiscutiblemente, al despotismo ilustrado del siglo 18. La Constitución de 1833, la ley electoral de ese mismo año, la ley de régimen interior de 1844 y la ley de imprenta de 1846 expresan en forma elocuente esta vuelta al espíritu colonial.

En esta forma se comprende que la Constitución de 1833 y la política pelucona entre 1830 y 1860 contaran, en general, con la espontánea simpatía de la gran masa de los chilenos. Es que el ideal de un gobierno fuerte y oligárquico obedecía mucho más que el ideal liberal y democrático, al grado de evolución histórica y a la mentalidad de aquella época. El liberalismo era, por aquellos años, extraño al alma nacional. Inspirado en ideologías foráneas (franco-inglesas), la mayoría de los chilenos cultos lo culpaba de la inquietud propia a la etapa de génesis preconstitucional.

La actitud de los pelucones en cambio, correspondió más a la realidad de la evolución histórica

de Chile entre los años 1830 y 1860 porque fue una actitud esencialmente española y conservadora. La tradición se sobreponía en ellos a la doctrina; la realidad, a la idealidad. Sólo procuraron perpetuar y desenvolver el antiguo orden de cosas. El espíritu de continuidad histórica que representaban los pelucones nos explica el éxito de su política que, en general, fue sentida y aceptada en aquellos años por la inmensa mayoría de los chilenos; nos explica el casi total desaparecimiento de los pipiolos que Portales dispersó después de la batalla de Lircay; nos explica también que los más ilustres sobrevivientes del pipiolismo hayan aceptado más adelante el peluconismo (Pinto, Borgoño, Benavente, etc.) y finalmente, nos explica la oposición que despertaron los primeros reformadores liberales que surgen en este período: Lastarria, Arcos y Bilbao.

Don Mariano Egaña, el más destacado teórico de la república pelucona, soñaba con un gobierno a lo Carlos III, como lo hiciera en México Lucas Alamán y en el Perú, Bartolomé Herrera.

Como los estadistas europeos del siglo de las luces, el gobierno pelucón desenvolverá afanosamente todas las fuerzas espirituales y materiales de la nación: el derecho, la literatura, la educación pública, la agricultura, las comunicaciones y el comercio.

En suma, el período conservador o pelucón creó en Chile una estructura política autocrática y oligárquica inspirada en la tradición española del Despotismo Ilustrado. Sirvió admirablemente para que nuestra clase alta se preparara en el ejercicio de la democracia. Es una prudente y utilísima transición entre el pasado colonial y la democracia política que practicó nuestra burguesía en la segunda mitad del siglo 19, transición que no tuvieron muchos pueblos hermanos de Hispano-

américa, y que, en gran parte, explica el orden y la continuidad de nuestra historia política.

La mentalidad española, el espíritu tradicionalista de la república pelucona se manifestará también, como es lógico, en la literatura y en la vida intelectual. En este terreno, la sumisión intelectual a España y al siglo 18 es evidente.

Los institutos coloniales de enseñanza dieron a las generaciones que actuaron en las primeras décadas de vida independiente una formación espiritual de tipo escolástico que se mantuvo, en general, hasta mediados del siglo. En los estudios secundarios y superiores el latín seguirá manteniendo la primacía junto a las doctrinas de los maestros antiguos y medievales, como Aristóteles, Santo Tomás y los padres de la Iglesia.

Sin embargo, el realismo racionalista del filósofo español Jaime Balmes (1810-1848) y el empirismo escocés con Stuart Mill (1806-1873) lograron quebrar la rigidez del escolasticismo imperante. D. Ventura Marín con sus ideas sobre el método inductivo y la causalidad y D. Andrés Bello con su realismo sajón actúan bajo la influencia inglesa. Pero tratándose del pensamiento chileno del período pelucón no podemos hablar propiamente de una filosofía. Es necesario tener presente que en aquella época, tanto la filosofía de Balmes, como el empirismo inglés no formaron escuelas; son simples tendencias que influyen sobre el fondo escolástico del pensamiento chileno de la época.

A pesar del desarrollo que el romanticismo había alcanzado en Europa, la tradición clásica de la literatura española del siglo 18 se mantuvo en los 40 primeros años de la pasada centuria. Esta tradición se verá notablemente reforzada por el realismo racionalista de Balmes y por el empirismo escocés a los cuales ya hemos aludido, que

también alejaron a nuestros intelectuales del romanticismo.

Mariano Egaña, Andrés Bello, Ventura Marín y muchas otras personalidades representativas de la época, recibieron estas influencias que no hicieron sino reforzar en ellos la actitud conservadora y realista, rechazando el lirismo característico de la escuela romántica. Más que "estados de alma", los literatos y poetas cantan fríamente —a la manera de los clásicos españoles— las ventajas de la libertad frente al absolutismo; las proezas de los héroes de la gesta emancipadora o los progresos de la civilización. Los poetas buscan sus imágenes en la antigüedad clásica o en el siglo 18 español. Sus modelos fueron Quintana y Virgilio; Moratín y Horacio; Jovellanos y Píndaro.

2. El autoritarismo presidencial y la evolución democrática

El absolutismo presidencial, que representa uno de los períodos más fecundos e interesantes de la Historia de Chile no se debe imaginar como un simple despotismo. Desde luego, este autoritarismo está consagrado en la ley: es constitucional. Los que lo ejercen no serán productos del militarismo o aventureros de la política como ocurre en todo despotismo.

Pero nuestro autoritarismo presidencial tampoco cabe imaginarlo como una simple dictadura legal. La estructura política consagrada en el Estatuto de 1833 es la más extraordinaria y sorprendente creación del genio político chileno. Junto a un ejecutivo todopoderoso, los juristas de 1833 crearon vigorosos gérmenes moderadores de ese absolutismo presidencial: las leyes periódicas o constitucionales, el Senado oligárquico, el Con-

sejo de Estado, etc. En el desarrollo de estos gérmenes moderadores del autoritarismo descansa en gran parte toda la interesante evolución democrática de Chile, que la idiosincrasia de nuestro pueblo contribuyó a impulsar. Porque es necesario no olvidar que la vida política de cualquier pueblo depende, en último término, de las características de la nación entera. Si para las creaciones en el campo de la filosofía, de las ciencias y de las artes bastan el talento de algunos hombres excepcionales y la comprensión estimulante de una pequeña minoría, no ocurre lo mismo tratándose de la formulación y subsistencia de un sistema político. Para que una forma cualquiera de convivencia social pueda practicarse con éxito son necesarios no sólo un adecuado mecanismo constitucional, sino determinadas predisposiciones espirituales en todo el pueblo, que es en definitiva quien pone en movimiento la estructura institucional asegurándole eficacia y regularidad.

En el pueblo chileno se dan estas predisposiciones espirituales favorables a una regular y progresiva democratización de la vida pública. En la primera mitad del siglo 19, el grupo aristocrático de gran respetabilidad, cohesión y buen sentido práctico, y más adelante el sector mesocrático, inteligente, activo y de gran cultura, ejercerán sobre el ejecutivo una creciente acción moderadora, que antes de seis décadas permitirá llegar al ejercicio de un parlamentarismo democrático. Dentro y fuera del Parlamento se ejercerá esta acción moderadora y fiscalizadora.

La burguesía chilena tuvo plena conciencia de la intervención que en los asuntos públicos le aseguraba la Constitución de 1833. De ahí que, desde un comienzo, todos los sectores de la ciudadanía hayan sentido el más profundo y sincero respeto por la Carta fundamental. Desaparecen las pug-

nas ideológicas en torno a la forma de gobierno, que fueron tan características en el período de génesis preconstitucional. La inquietud política polariza de manera definitiva a favor o en contra del autoritarismo. Las contiendas cívicas se circunscriben ahora a la libertad y se respeta la estructura política fundamental consagrada en la Constitución. Esta superior disposición espiritual, esta adhesión permanente y como sagrada del ciudadano a las instituciones políticas fundamentales de la nación, imprimirán carácter a la evolución histórica de Chile.

Polarizando la inquietud política de manera definitiva a favor o en contra del autoritarismo, la lucha por las libertades adquirirá más precisión, más regularidad y, sobre todo, más eficacia. Es así como toda la historia política en el período conservador (1830-1861) puede reducirse a una ordenada lucha de los dos principios, de los dos ideales que deben obrar en el seno de toda sociedad: la tendencia conservadora y la renovadora.

A un lado se agrupa la mayoría: los conservadores o pelucones que estiman que la libertad no es por sí misma el mayor de los bienes. Alcanzarla no es el verdadero objeto de la asociación política. Aspiran al gobierno fuerte. Esta tendencia es, evidentemente, poco sensible a los ideales abstractos. Subraya más bien los resultados prácticos y no el aspecto teórico de las formas de convivencia política. Los pelucones son idealistas de temperamento conservador. Estaban firmemente convencidos de que el gobierno fuerte consagrado en la Constitución de 1833 aseguraba el orden: fundamento y garantía indispensables para lograr la prosperidad material y cultural, y para asegurar el derecho de propiedad. No importa que el gobierno olvide la libertad si se trata de conseguir el más alto fin del estado, que es el orden. Este

debe conseguirse a toda costa, pero guardando siempre las formalidades legales. El propio mecanismo constitucional, a través de las facultades extraordinarias (art. 82 Nº 20), autorizaba al ejecutivo para restringuir los derechos de la personalidad cada vez que el orden se veía amagado. El Presidente don Manuel Montt (1851-61) será el más ilustre representante de esta política.

De otro lado, tenemos los principios y los ideales de la minoría: los devotos de la libertad. Estos piensan que los derechos de la personalidad son la base y el objeto de las instituciones políticas; que el orden sin libertad no merece vivirse, y que basta con respetar las libertades para que todos los demás bienes sean logrados. Persiguen la libertad como suprema finalidad política: Disminuir las facultades del poder ejecutivo es la tarea inmediata. Esta tendencia empieza a manifestarse débilmente alrededor de 1835, a través del grupo filopolita; logra un mayor desarrollo desde 1849 con la fundación del Partido Liberal y las actividades de la sociedad "La Igualdad", y termina, finalmente, predominando en la segunda mitad del siglo 19. Hasta 1860 será don José Victorino Lastarria el más genuino personero de esta tendencia.

El espectáculo que nos brinda la historia política chilena hasta 1860 será, en consecuencia, el de un auténtico conflicto de principios en que ambos sectores sostuvieron con igual sinceridad e idealismo sus puntos de vista.

Capítulo Segundo

EL PARLAMENTARISMO LIBERAL (1861-1925)

1. Progresos culturales e influencia francesa

La democracia es, en último término, un problema de convivencia humana, de cultura colectiva. De ahí que la obra lenta y definitiva de la educación permita consolidar todo avance político. La evolución democrática guarda en todas partes un estrecho paralelismo con los progresos culturales. Estos son premisas de aquélla. Es ley sociológica que los cambios históricos sean siempre realizados por el o por los sectores cultos de la sociedad, como lo comprueba la historia en forma elocuente. Un pueblo, un grupo social persiste con tanta mayor tenacidad en sus hábitos tradicionales, cuanto más atrasado e inculto es.



En Chile, desde que se inicia el movimiento emancipador empiezan a manifestarse diversas actividades que estimularon el desarrollo intelectual. Desde luego, se produce un mayor contacto con Europa; una mayor abundancia de libros; se establecen en nuestro país numerosos extranjeros, particularmente ingleses, franceses y norteamericanos, y por otro lado, la influencia de los chilenos que realizaban continuos viajes a Buenos Aires, Lima y Europa. Todos son, indudablemente, factores que impulsan el desarrollo cultural desde los albores de la Independencia. A esto es menester

agregar la preocupación patriótica y talentosa que manifestaron por la educación pública los mandatarios chilenos desde que el país nace a la vida independiente.

En 1813 se fundó el Instituto Nacional que en un comienzo impartía enseñanza media y superior. Don Bernardo O'Higgins, don Francisco Antonio Pinto y don Joaquín Prieto contrataron numerosos profesores extranjeros, entre los cuales destacan: Andrés Bello, José J. de Mora, Claudio Gay, Ignacio Domeyko, Guillermo Blest, Lorenzo Sazié y muchos otros.

En el Estatuto de 1833 don Mariano Egaña no sólo consagró el estado docente (art. 154), sino que incorporó un precepto constitucional que imperativamente ordenaba: "La educación pública es una atención preferente del gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional, y el Ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la república" (art. 153).

En 1837 se crea el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que se separa del Ministerio del Interior. Dos años más tarde (1839) se declara "extinguido el establecimiento literario conocido con el nombre de Universidad de San Felipe y se establece en su lugar una casa de estudios que se denominará "Universidad de Chile". El 17 de septiembre de 1843 se inaugurará solemnemente la Universidad. Dentro del espíritu de la ley que la creó debía desempeñar una función social: estudiar los medios para mejorar las condiciones de la vida nacional. Es necesario reconocer que nuestra Universidad ha cumplido en forma amplia la función social que le encomendó el legislador.

Entre 1840 y 1860, las 56 modestas escuelas primarias se elevan a más de 1.000. Se fundan institutos de enseñanza técnico-profesional y nume-

rosos liceos y se renuevan las ramas de la enseñanza superior.

La cultura y las letras no sólo serán activa e inteligentemente fomentadas por el gobierno, sino que experimentan un auténtico renacimiento que se conoce con el nombre de movimiento literario de 1842. José JoaquínVallejos, José Victorino Lastarria, Antonio García Reyes, Manuel Antonio Tocornal, Salvador Sanfuentes, Eusebio Lillo, son los más destacados representantes de este movimiento.

Por otra parte, la paz política y social transforma a Chile en asilo del pensamiento americano. La anarquía y las guerras civiles del Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela harán radicarse en Chile a numerosos políticos e intelectuales, algunos de cierto renombre.

Las exigencias de la evolución histórica estimuladas por el notable aumento de la cultura permitieron que nuestra clase dirigente, hasta entonces imbuida en el espíritu colonial, acogiera con entusiasmo las influencias del exterior. La juventud intelectual empieza a seguir el desarrollo de las ideas y de los sentimientos que agitaban la política europea y particularmente la francesa.



En el movimiento literario de 1842 vemos claramente reflejada esta nueva actitud de grandes sectores de nuestra clase alta. El romanticismo revolucionario francés ejercerá una influencia decisiva en nuestra evolución política y social. Lamartine, con su obra "Los Girondinos", publicada a principios de 1847 y la Revolución Francesa de 1848 deben contarse entre los factores que determinaron todos los movimientos políticos chilenos del siglo 19. Frente a estas nuevas tendencias se desvanece y retrocede cada vez más el espíritu colonial. El mensaje de redención y de fraternidad social que en Francia predicaban Saint Simon,

Fourier, Lammenais y Proudhon llegan a Chile con Santiago Arcos y Francisco Bilbao, soñadores de nuevas fórmulas que pretenden llevar a la realidad a través de la sociedad "La Igualdad".

La prensa refleja muy claramente esta inquietud, estos nuevos anhelos de la juventud liberal que desea cambiar las instituciones políticas por nuevas formas que se acerquen al liberalismo racionalista y parlamentario.

Desde 1846 los jóvenes intelectuales empiezan a agruparse en torno a Lastarria. En un comienzo este movimiento tuvo un valor puramente académico; pero en las postrimerías del gobierno de Bulnes (1841-51) se transformará en un movimiento político. Del viejo tronco pelucón surge así en 1849, el Partido Liberal. El 6 de agosto de ese año, la oposición liberal publica un programa con las reformas que sus miembros deseaban implantar. Empieza reconociendo que se inicia para el país una época "en que todos los ciudadanos aspiran al progreso y engrandecimiento de la nación y a la ampliación de sus libertades".

Con la fundación del Partido Liberal —consecuencia del aumento de la cultura, de la influencia francesa y de la política de tolerancia del Presidente Bulnes— se inician también las prácticas parlamentarias de una oposición regular y ordenada. En el reglamento de la Cámara de Diputados se consagra, en 1846, la interpelación a los ministros, costumbre política que introdujo en nuestro país don Manuel Antonio Tocornal.

En 1850 la oposición pretende obtener el cambio del ministerio acordando aplazar la discusión de la ley que autorizaba al Ejecutivo el cobro de las contribuciones. Con ese motivo se produjo un interesante debate parlamentario en el cual se definen claramente las doctrinas liberal y conservadora en torno a las leyes constitucionales o pe-

riódicas. Para los pelucones, el Parlamento podía hacer uso de esta arma constitucional sólo en casos extremos para evitar una revolución, como por ejemplo, si el ejecutivo llegase a conculcar todos los derechos, amenazando transformarse en una verdadera tiranía.

Para el Partido Liberal, en cambio, las leyes periódicas o constitucionales, representarían un elemento de régimen parlamentario, un arma política que el Congreso podía esgrimir cada vez que estuviera en desacuerdo con la gestión ministerial. En la segunda mitad del siglo 19 toda la burguesía chilena hará suya esta interpretación que los liberales dieron al mecanismo constitucional de las leyes periódicas.

En esta época se realizan también dos intentos de reforma constitucional; uno en 1849 y otro en 1850. Ninguno prosperó; pero ellos son, indiscutiblemente, un índice del entusiasmo y del vigor del naciente liberalismo chileno.

2. La revolución espiritual de mediados del siglo

En los mismos años en que Chile reaccionaba en sentido colonial, las nuevas tendencias espirituales del siglo 19 dominadas por el romanticismo racionalista y por el positivismo habían triunfado plenamente en el continente europeo. En Chile, estas nuevas tendencias comienzan a manifestarse tímidamente desde el gobierno de don Manuel Bulnes (1841-1851), para transformarse en la 2ª mitad del siglo y hasta las dos primeras décadas de la presente centuria, en una poderosa corriente espiritual que invade y penetra todos los aspectos de la vida nacional. Es el liberalismo que allá por el año 1850, inicia su período heroico, su etapa de encendida lucha doctrinaria no sólo en Chi-

le, sino en todo el continente americano. Es la época en que la juventud chilena seguía a Bilbao y Lastarria; la peruana, a Vigil y Gálvez; la mexicana, a Mariano Otero y Gómez Farías y la argentina, a Echeverría y Alberdi. Al promediar el siglo 19 observamos en todos los aspectos de la existencia colectiva una honda inquietud espiritual; una clara y enérgica actitud de rebeldía contra las ideas y los sentimientos tradicionales: se trata de borrar los últimos vestigios del pasado colonial.

En Chile, Arcos, Bilbao y Lastarria —ya lo vimos— inician en el terreno político esta ofensiva. Zorobabel Rodríguez, Cruchaga Montt y Camilo Cobo hacen otro tanto en el terreno de la vida económica al difundir y dar prestigio al liberalismo individualista.

Eusebio Lillo, Salvador Sanfuentes y Manuel Antonio Matta representan en literatura la nueva tendencia. José Ramírez Rosales, Manuel A. Caro y Antonio Smith rompen con sus maestros e inician la pintura romántica.

En el terreno educacional, Claudio Gay e Ignacio Domeyko dan a conocer la pedagogía francesa y en 1867 don Diego Barros Arana, desde la dirección del Instituto Nacional, dará enérgico impulso a un interesante movimiento reformador. Luchando contra el ambiente público de la época impondrá el espíritu científico en la enseñanza media. Lo sigue don Miguel Luis Amunátegui. Este distinguido maestro y estadista, adelantándose aun a los países más cultos de Europa, dictó en 1877 un decreto que abrió a la mujer las puertas de las carreras universitarias, y como Ministro de Instrucción Pública impulsó la dictación de la ley que organizó la enseñanza secundaria y superior promulgada en 1879. Esta ley acoge las nuevas tendencias europeas sobre la materia barriendo

con los últimos restos de la pedagogía colonial.

En materia religiosa la clase alta pierde la perfecta unidad ideológica que mantuvo hasta mediados del siglo. Bajo la influencia del racionalismo, la mayor parte de la burguesía chilena abandona la sumisión a los dogmas de la Iglesia y se torna enteramente laica. Los intelectuales más destacados de la época piensan que no bastan las reformas políticas. Es menester ir contra las fuerzas espirituales en que descansaba el orden tradicional. Y estas fuerzas espirituales estarían personificadas en la Iglesia católica. Surge así el convencimiento de que la religión es un obstáculo para el desarrollo de la cultura. Este convencimiento explica la actitud política claramente agresiva del liberalismo frente a la iglesia.



Se trata de una auténtica "revolución espiritual". Es el liberalismo racionalista e individualista que invade y penetra todos los ámbitos de la existencia colectiva y que podemos comparar con la actual filosofía socialista. Sabido es que aun los círculos más conservadores adoptan hoy, en todos los países de la tierra, una "actitud social" o "socializante", que está muy lejos o mejor dicho, que es la antítesis del "individualismo liberal" de la segunda mitad de la pasada centuria y comienzos de ésta.

La pérdida de la unidad espiritual de la burguesía chilena hará necesaria la libertad religiosa. La primera reforma que se introduce en la Constitución de 1833 tendrá, precisamente, este alcance. En 1865 se promulgó una ley interpretativa del art. 5º que permite a los que no profesan la religión católica, apostólica y romana, practicar su propia religión dentro del recinto de edificios de propiedad particular y fundar y sostener escuelas privadas para la enseñanza de sus propios hijos en las doctrinas de sus religiones.

Entre 1871 y 1876 se plantean todos los problemas político-religiosos relacionados con la laicización de las instituciones republicanas: cementerios laicos, matrimonio civil, enseñanza religiosa, fuero eclesiástico y recurso de fuerza. Estos dos últimos problemas lograron solución. En el Código Penal (1874) y en la ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales (1875) se suprimen el fuero eclesiástico y el recurso de fuerza. Pero será el gobierno de don Domingo Santa María (1881-1886) el período heroico de estas luchas político-religiosas. El conflicto entre el gobierno y la Santa Sede en torno a la sucesión arzobispal dará a estas luchas una apasionada vehemencia. El liberalismo doctrinario estaba resuelto a quebrantar definitivamente la influencia de la Iglesia y llegar a la total secularización de las instituciones civiles, políticas y sociales. En 1883 se legisla sobre cementerios laicos, quitando a la Iglesia su administración y entregándola a funcionarios públicos. En 1884 se establece el matrimonio civil y en ese mismo año fue promulgada la ley de Registro Civil que quitó a la Iglesia el control del estado civil de las personas, control que pasa a ser una función del Estado.

La atmósfera espiritual dentro de la cual se desenvuelven la República pelucona y la República liberal será, pues, muy distinta. La República pelucona o conservadora es una prolongación de la época colonial. Todos los sectores de la opinión, liberales o conservadores sienten en este período una veneración absoluta por los principios del catolicismo. En el grupo liberal encontramos distinguidos y talentosos miembros del clero. Nadie siente necesidad de discutir problemas político-religiosos. El régimen de unión de la Iglesia con el Estado se extiende a todas las esferas de la

convivencia social: la legislación, la instrucción pública, el ejército, los tribunales, el control del estado civil de las personas, etc.

La República liberal, en cambio, se aleja decididamente del espíritu colonial y español. Espiritualmente se acerca a Francia y bajo la influencia de la filosofía liberal inicia una vida enteramente antitradicionalista. El espíritu contemporáneo, la filosofía laica y el liberalismo doctrinario empiezan a dominar en Chile a partir de 1861.

3. Las transformaciones económico-sociales

La prosperidad material es, tal vez, el rasgo más notable del período Conservador. Contribuyó a ella, en primer término, la paz política que vivió la República después de su organización definitiva; además, nuestro triunfo contra la Confederación Perú-Boliviana y el descubrimiento del mineral de plata de Chañarcillo. En 1832 fue descubierto este mineral cuya explotación representa el punto de partida de un notable desenvolvimiento de la minería y de la agricultura, y de un modesto desarrollo industrial y mercantil. La fisonomía de la nación empieza a transformarse. La prosperidad económica se refleja en la hacienda pública, en el crédito y en el prestigio de la República. Al iniciarse la segunda mitad del siglo los ingresos fiscales llegaban a $ 6.000.000 y los egresos alcanzaban a $ 3.600.000. El comercio exterior que, al iniciarse el período pelucón, no llegaba a $ 10.000.000, a mediados del siglo sobrepasaba los $ 20.000.000. Las exportaciones de harina, trigo, charqui, cebada y carne salada empezaron en 1830 con poco más de $ 100.000 para al-

canzar en 1850 la suma de $ 2.445.868 (28). La exportación de la plata que en 1830 había sido sólo de 5.500 marcos, llegó en 1850 a 309.000 marcos. En esta época empieza también la explotación del carbón de piedra (1845). Se establece definitivamente la navegación a vapor. Se construyen los primeros ferrocarriles. Se inicia la colonización alemana de las provincias de Valdivia y Llanquihue y se tienden las primeras líneas telegráficas.

Al mercado de Chañarcillo se agregarán luego los de California y Australia, y a éstos el creciente desarrollo de la minería del cobre. La producción minera que en 1850 alcanzó alrededor de $ 4.000.000, llegó en 1860 a cerca de $ 19.000.000. Chile pasó a ser el primer productor de cobre del mundo. La renta nacional que en 1850 ascendía a $ 4.334.334 de 48d llegó en 1860 a $ 7.494.750. También aparece en esta época la industria bancaria. En 1855 se autorizó el establecimiento del Banco de Valparaíso que sería de depósitos y descuentos. En 1865 se fundó el Banco Garantizador de Valores destinado a servir a la industria.

Este notable desenvolvimiento de la vida económica transformará la fisonomía y la mentalidad de nuestra clase alta. Junto a la aristocracia tradicional de tipo agrario se formará una burguesía financiera que fundamentará su poder en el comercio de exportación y en la industria minera y bancaria.

En las postrimerías del período Pelucón se declaran abolidos los mayorazgos (leyes de 1852 y 1857). Desde el punto de vista económico-social esta importantísima conquista liberal contribuirá

---

(28) Todas estas sumas a razón de 46,3/16 de d. por peso. Véase Daniel Martner: *Historia económica de Chile*, t. I, pág. 215 y E. Samlhaber: *Biografía de un continente*. Buenos Aires, 1946.

a robustecer a los grupos financieros indicados que adquirirán, precisamente, los bienes raíces exvinculados.

También se promulgó por aquellos años (1857) nuestro Código Civil, que introduce el espíritu francés en nuestro derecho privado, y que reforzó los efectos de la abolición de los mayorazgos. La institución de las asignaciones forzosas, incorporada a nuestra legislación civil, permitirá intensificar la subdivisión de la propiedad agrícola.

La "revolución espiritual" de mediados del siglo imprimirá a la burguesía financiera un nuevo espíritu: el liberalismo doctrinario. A partir de la segunda mitad del siglo 19, este sector se entregará con apasionado entusiasmo al liberalismo económico.

La historia de nuestra política bancaria expresa claramente esta distinta mentalidad económica de nuestra clase dirigente en la primera y en la segunda mitad del siglo 19. En el segundo quinquenio de la administración Prieto (1836-1841) aparecen en nuestra vida mercantil los primeros billetes. La casa comercial extranjera de Walker Hnos., con diversas sucursales en la actual provincia de Atacama lanzó vales o billetes de distintos valores a la circulación con los cuales pagaba a sus trabajadores. Denunciado el hecho por las autoridades provinciales se dictó el Decreto de Hacienda Nº 140, de noviembre de 1839 por el cual se prohibía emitir estos billetes. En los oficios del Ministerio de Hacienda a los agentes del Ejecutivo en la provincia de Atacama se reitera y se deja claramente establecida la necesidad de supervisar y controlar estas posibles emisiones de billetes. Esta misma actitud asumió el gobierno ante la fundación del Banco de Chile de Arcos y Compañía en 1849.

Sin embargo, apenas iniciada la segunda mitad

del siglo, se fundaron algunas instituciones de crédito en diversas ciudades de la República, que empezaron a lanzar ciertos papeles que unos llamaban billetes y otros, vales. Alrededor de 1860 todos los bancos mantenían en circulación estos billetes, sin alarma alguna por parte de nuestra clase dirigente que en la ley de bancos de 1860 consagrará la más absoluta libertad para la industria bancaria.

El liberalismo empieza así a invadir todos los ámbitos de la vida económica, alejando progresivamente a todas las instituciones, del viejo espíritu colonial español. En el campo del comercio internacional se firmó en 1856 con la Confederación argentina, un tratado que daba al comercio chileno y argentino la más amplia libertad. De acuerdo con el art. 3º de este convenio, "los chilenos en Argentina y los argentinos en Chile podían recíprocamente y con toda libertad entrar con sus buques y cargamentos en todos los lugares, puertos y ríos de los dos Estados que estuviesen abiertos al comercio extranjero". Convenios análogos se celebraron con Inglaterra en 1854; con Cerdeña en 1857; con Bélgica en 1858 y con Prusia y los Estados del Zollverein en 1862. Pero la nueva filosofía económica liberal culminará en Chile con la Nueva Ordenanza de Aduanas promulgada en 1864, por la cual se estableció completa libertad en el comercio de cabotaje hasta entonces reservado a la marina mercante nacional.

La notable expansión del comercio hizo también necesaria la dictación del Código de Comercio (1867). Este cuerpo de leyes, expresión del predominio creciente de la burguesía financiera, representa una etapa más en la substitución del espíritu colonial del siglo 18, por las nuevas tendencias liberales. Regían hasta ese momento en el país las Ordenanzas de Bilbao (1737).

Entre 1861 y 1871 nuestra burguesía financiera da vida al desierto de Atacama extendiendo sus actividades económicas a la explotación del salitre. Don José Santos Ossa fundó Antofagasta; don Francisco Puelma organizó empresas mineras en Iquique y Bolivia; don Diego Almeyda fundó el puerto de Caldera; don José Antonio Moreno, Taltal; don José Díaz Gana descubrió el mineral de plata de Caracoles. Los poderosos intereses mineros del salitre, del cobre, de la plata y del carbón representados en el Parlamento llevaron a la dictación del Código de Minería (1874). También este cuerpo de leyes representa en la vida económico-jurídica chilena la substitución del viejo espíritu español por el espíritu liberal de la época contemporánea. Al promulgarse el Código regían en esta materia las Ordenanzas de Nueva España dadas por Carlos III en 1783.



Así llegamos a la Guerra del Pacífico (1879-1884). Este hecho alterará profundamente la totalidad de la vida histórica del pueblo chileno y producirá consecuencias económicas, sociales y políticas de gran trascendencia.

Desde el punto de vista económico, la Guerra del Pacífico significó para Chile el triunfo total de las formas de vida capitalista, iniciándose así la era del industrialismo. Se destruye la sencilla sociedad agraria que en Chile, como en todo el mundo europeo-americano, había hecho de la oligarquía o democracia limitada, una forma de gobierno que se imponía naturalmente. En efecto, en la primera mitad del siglo pasado el gobierno de nuestro país se hacía con y para un número reducido de ciudadanos que formaba la clase dirigente ligada en su totalidad a la agricultura, resultando así relativamente fácil armonizar las distintas corrientes de opinión que representaban los mismos intereses económicos.

En el terreno social, el triunfo de la Guerra del Pacífico completará la transformación de nuestra clase dirigente en una poderosa burguesía financiera; dará nacimiento a la clase media y hará surgir los primeros movimientos de la clase trabajadora.

Con el triunfo del capitalismo —que trajo consigo la Guerra del 79— nuestra clase alta sufrirá una profunda transformación espiritual. En el fondo, esta transformación se reduce a un lento proceso sociológico de adaptación de nuestra burguesía a las modalidades del sistema capitalista.

Este proceso se facilitó notablemente en nuestro país y en el mundo entero debido a una peculiaridad característica del capitalismo: con él empieza a hacerse ilusoria toda jerarquía social estable. En efecto, de acuerdo con una conocida ley sociológica, las posibilidades de enriquecimiento rápido —que se ofrecen con creciente intensidad en el capitalismo— hacen ilusoria toda jerarquía social estable. En consecuencia, los elementos que integran nuestra clase alta empiezan a variar notablemente. Este fenómeno es claramente perceptible después de la Guerra del Pacífico.

La gran movilidad de la clase alta en la segunda mitad del siglo 19 se vio acrecentada también por el espíritu democrático que empieza a abrirse paso en esta época en todo el continente americano. A ella se incorpora en masa numeroso elemento mesocrático talentoso y emprendedor, enriquecido rápidamente a la sombra del capitalismo financiero. También se incorpora en su totalidad el elemento extranjero y descendientes de extranjeros enriquecidos en la banca, en el comercio de exportación de Valparaíso y del norte minero. Apellidos y costumbres franceses y particularmente in-

gleses empiezan a dar su tono fundamental a nuestra clase alta.

La vieja aristocracia del Valle Central chileno pierde así su fisonomía exclusivamente agraria y tradicionalista y termina transformándose en una burguesía de banqueros, mercaderes y mineros que, con auténtico espíritu capitalista, levantarán tienda política en el liberalismo de aquella época. Su doctrinarismo económico la lleva a reconocer un poder nuevo: la riqueza, el capital, que viene a reemplazar los mayorazgos que sirvieron de fundamento al predominio de la aristocracia en la primera mitad del siglo pasado.

Este grupo financiero es, sin duda, una nueva aristocracia que dominará hasta 1920, e indiscutiblemente representa una transición hacia la democracia, puesto que, por un lado, se funda en los derechos que el trabajo crea sobre la riqueza y no en los derechos hereditarios que crean los mayorazgos, y por otra parte, al colocarse ideológicamente frente a la antigua aristocracia agrícola permitirá el tránsito de la República conservadora a la República parlamentaria. En el fondo se trata de una nueva distribución del poder económico y, por ende, del poder político. Aquí, como en Europa, el triunfo de la economía financiera significó reemplazar la aristocracia agraria por una democracia burguesa de tipo industrial y mercantil. En verdad, esta transformación expresa una tendencia general que en el siglo pasado observamos en casi todos los pueblos de la cultura occidental, claro que con diferencias de ritmo e intensidad.



En íntima conexión con este proceso debemos señalar también la formación de la clase media. Este sector se integró con miembros empobrecidos de la clase alta, con mestizos que lograron educarse y enriquecerse, y particularmente con

extranjeros y descendientes de extranjeros. Su crecimiento ha ido paralelo con el desarrollo del régimen democrático de gobierno. La clase media es en Chile —como en todo el resto de la América hispana— un producto del industrialismo, del desarrollo de la enseñanza y del incremento de la burocracia estatal y privada.

La industrialización y el gran comercio que en Chile se hacen presentes enérgicamente después de la guerra del Pacífico incrementarán considerablemente la categoría de los empleados particulares que hoy forman uno de los sectores más importantes de la clase media.

Por otra parte, la guerra del Pacífico determinará un notable aumento de la renta nacional (29), lo que, a su vez, producirá un gigantesco desarrollo de la administración pública. La burocracia fiscal casi en su totalidad será de clase media. Finalmente, el incremento de la mesocracia está relacionado también con la llegada de los extranjeros que, en su totalidad, se incorporarán a ella. Los primeros extranjeros empiezan a establecerse en Chile junto con la Independencia y han desempeñado un papel interesante en nuestro desarrollo político, cultural y social. Constituyeron elementos de calidad y selección, porque en Chile no se conoce el tipo de inmigración proletaria tan abundante en Norteamérica y en las repúblicas del Atlántico. La enorme distancia de Chile con respecto a Europa y el subido costo de los pasajes

(29) La renta nacional que al iniciarse la Guerra del Pacífico ascendía a poco más de $ 15.000.000, llega en 1884 a $ 39.000.000 y diez años después de terminado el conflicto (1894) la estadística acusa una renta nacional de $ 78.685.781. Sólo la explotación salitrera representa para el Fisco una renta de $ 1.600.000 de 18 d., entre los años 1880 y 1920. Martner: *Historia económica de Chile*, págs. 224, 260 y 298.

no permitió este tipo de inmigración y a nuestro país han llegado siempre pequeños comerciantes, profesionales y artesanos cultos y emprendedores. Desvinculados de las clases extremas se incorporarán en su totalidad a la clase media.

De esta manera, a lo largo de la segunda mitad del siglo 19 —y después de un proceso lento y laborioso determinado por el crecimiento de la enseñanza y de la administración pública, por el industrialismo y por el establecimiento de extranjeros— la clase media, integrada por los elementos sociales más activos e inteligentes empieza a hacerse presente en la vida pública.

El gigantesco impulso dado a la enseñanza y la transformación espiritual que se opera al comenzar la segunda mitad del siglo, permitieron destacarse a pequeños grupos mesocráticos. El partido Radical será, en gran parte, el resultado de esta transformación. A él se incorporarán —inicialmente sin ningún sentido de clase— elementos mesocráticos, particularmente profesionales salidos de nuestra Universidad. Será, precisamente, el partido Radical el más activo impulsor de la importantísima reforma electoral de 1874, que permitirá hacer efectiva la participación de esos grupos en la vida política chilena (30). Esta ley termina en Chile

---

(30) *Boletín de leyes y decretos del gobierno*. Libro XLII, págs. 317 a 357, año 1874. Esta reforma fue una de las condiciones que pusieron los radicales para ingresar al gobierno integrando en 1874 la combinación de la Alianza Liberal. Con esta reforma Chile se adelantó en casi medio siglo a importantes países europeos que, hasta la presente centuria, mantuvieron la timocracia o sistema censitario que otorga los derechos políticos de acuerdo con la calidad de mayor o menor contribuyente. Recordemos aquí solamente a Portugal y a Prusia, que mantuvieron el voto censitario hasta 1911 y 1918, respectivamente.

con el voto censitario al disponer que se presume de derecho que el que sabe leer y escribir posee la renta exigida por la Constitución de 1833 para adquirir la ciudadanía activa. Esta disposición consagra de hecho el voto individual o sufragio más amplio. La importantísima reforma electoral de 1874 coincidirá, pues, con el surgimiento de grupos sociales mesocráticos, que a través del partido Radical y del partido Démocrático —este último nace a la vida en 1887— empiezan a participar con entusiasmo en el triunfo del liberalismo doctrinario. Serán intelectuales de clase media los que con mayor decisión impulsarán el avance democrático de Chile.

Pero la clase alta y el capitalismo financiero, contribuirán también, desde otro punto de vista, al triunfo del liberalismo. El espíritu capitalista es totalmente hostil a la intervención estatal. La idea del estado policial burgués que no ha de ocuparse de los asuntos privados de los individuos, la exigencia de que la vida económica y la vida política estuviesen libres de la intervención del estado pasó a ser un postulado fundamental de la burguesía liberal.

No olvidemos que capitalismo y liberalismo representan aspectos de una misma etapa dentro de la evolución histórica no sólo de Chile, sino del mundo entero. La doctrina liberal es, en su esencia, la justificación filosófica del capitalismo. El viejo espíritu conservador que tuvo como ideal político un gobierno activo y realizador termina transformándose en una concepción totalmente liberal y, por tanto, enteramente pasiva del gobierno.

4. Las reformas políticas y el triunfo del parlamentarismo

Toda la evolución política entre 1833 y 1925 puede reducirse en Chile a una larga y laboriosa lucha entre el autoritarismo presidencial y la burguesía. En esta lucha podemos distinguir claramente tres etapas.

En la primera etapa —República pelucona o conservadora (1833-1861)— la autoridad presidencial es absoluta y la sumisión de la aristocracia es completa. Es el gobierno que los historiadores han denominado "sobre los partidos". La verdad es que este período de nuestra evolución política se inicia sin partidos organizados. El bando pelucón llega al poder en 1830 sin programa escrito ni estructura ideológica alguna. Se formó espontáneamente como expresión de una determinada categoría social y económica. Comprendía a casi toda la aristocracia de la época que empobrecida con las guerras de la emancipación y contrariando su sentir íntimo, cayó bajo la sugestión del gobierno fuerte de Portales. El peluconismo fue, pues, un producto de los acontecimientos, una consecuencia de la sugestión portaliana. Los presidentes tampoco dan importancia al bando pelucón. No le conceden beligerancia alguna porque no lo consideran una fuerza política, ni creen, por tanto, necesario contar con su apoyo. Esto explica, precisamente, su completa sumisión al ejecutivo.



La Constitución de 1833 que en los primeros años de vigencia no tuvo reforma alguna; la ley electoral promulgada el 2 de diciembre de 1833 que estuvo en vigencia cerca de 30 años y que entregaba a los agentes del ejecutivo todo el mecanismo electoral; la ley de régimen interior promul-

gada en 1844, y la severísima ley de imprenta del año 1846 que suprimió la prensa como elemento de agitación política, fueron los fundamentos más efectivos de la completa sumisión del grupo aristocrático al autoritarismo presidencial.

En las postrimerías de este primer período —a partir de 1850— empieza la transformación espiritual de nuestra clase dirigente, eficazmente reforzada por una lenta y firme rehabilitación económica. Enriquece rápidamente explotando la plata de Chañarcillo y el cobre de Tamaya y vendiendo trigo y otros productos agropecuarios a los aventureros de todo el mundo que trabajaban los placeres auríferos de California y Australia.

Estos cambios crearán, como es lógico, causas de división política. A poco de iniciarse la segunda mitad del siglo, el poderoso grupo pelucón entrará en crisis y terminará dividiéndose en dos partidos: el conservador o ultramontano y el nacional o monttvarista. Estos representan los intereses de la naciente burguesía financiera. Defienden el patronato; son partidarios de la más amplia tolerancia y aspiran a la secularización de las instituciones republicanas. Aquéllos, en cambio, representan la tierra y los intereses de la Iglesia; son antipatronatistas y políticamente contrarios al gobierno fuerte. Por otro lado, del partido liberal que se había formado en 1849, surge en 1859 el grupo radical, que llegó a tener el programa más avanzado de la época y que, junto con los liberales, se declaran enemigos del autoritarismo portaliano y ardorosos partidarios del gobierno de gabinete.

Con la crisis del conglomerado pelucón, se inicia el segundo período de la evolución política chilena: la república parlamentaria (1861-1925) o gobierno "con los partidos". En los 64 años com-

prendidos entre 1861 y 1925 la burguesía chilena organiza partidos políticos de sólida estructura ideológica y de perfecta independencia frente al ejecutivo. Se empieza de esta manera a sacudir la odiosa tutela presidencial. Progresivamente va desapareciendo la completa sumisión del grupo aristocrático al autoritarismo. El parlamentarismo liberal servirá de fundamento doctrinario a estos propósitos de independencia. La resistencia que la clase alta opuso al gobierno fuerte empezó siendo una actitud mental para transformarse, a partir de 1861, en una filosofía. Nuestra aristocracia, que en la primera mitad del siglo XIX estuvo todavía animada de pretensiones nobiliarias, abandona definitivamente estas preocupaciones y se entrega con apasionado entusiasmo a las luchas democráticas por todas las libertades y particularmente, por la libertad electoral.

De acuerdo con las nuevas corrientes ideológicas, todos los grupos políticos chilenos, a partir de 1871 empiezan a conspirar contra el régimen autoritario consagrado en la Carta Fundamental de 1833. Examinando brevemente la situación de los partidos políticos entre 1871 y 1891 vemos que todos ellos sustentan en el terreno exclusivamente político, aspiraciones liberales o reformistas: disminución de la autoridad presidencial y aumento de las facultades del legislativo para llegar al parlamentarismo. Desde este punto de vista, es evidente la más perfecta unanimidad entre ellos. Se explica así la intensa actividad reformadora que observamos en este período. El gran número y notable trascendencia de las reformas políticas hacen de la República liberal una etapa importantísima en la democratización de nuestro país.

Surge ahora la posibilidad de que la mayoría del Congreso refleje los anhelos de la opinión, independientemente de la voluntad del Presidente.

Cualquiera insinuación de la mayoría de las Cámaras bastará para dar nuevos rumbos al gobierno. El ejecutivo busca y solicita el apoyo de los partidos. Apenas iniciada esta segunda etapa de la evolución política chilena vemos al Presidente Errázuriz Zañartu solicitando al partido Radical el apoyo y colaboración a su gobierno. Así nació la Alianza Liberal (1874). Desde 1871 cristalizan numerosas reformas políticas que marcan un claro y decidido avance del liberalismo parlamentario. El 8 de agosto de 1871 se promulga la enmienda constitucional que prohíbe la reelección inmediata del Presidente de la República (arts. 61 y 62).

Las de mayor trascendencia —porque afectaron a la estructura misma del régimen— están relacionadas con las facultades extraordinarias, con la organización del Senado, con las incompatibilidades y con el régimen electoral.

En relación con las facultades extraordinarias, la Constitución de 1833 en su art. 36, establecía: "Son atribuciones exclusivas del Congreso: Nº 6. Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo siempre señalarse expresamente las facultades que se le conceden, y fijar un tiempo determinado a la duración de esta ley". Con la reforma sólo se pueden: "dictar leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrá exceder de un año, para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta, y para suspender o restringir el ejercicio de la libertad de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior. Si dichas leyes señalaren penas, su aplicación se hará siempre por los tribunales establecidos. Fuera de los casos prescritos en este inciso, ninguna ley podrá dictarse para suspender

o restringir las libertades o derechos que asegura el art. 12" (31).

Según los arts. 24 y 25 de la Constitución de 1833, el Senado se componía de 20 miembros que se elegían en votación indirecta o de segundo grado, por el sistema de lista completa y que permanecían 9 años en funciones. La reforma promulgada el 13 de agosto de 1874 dispuso: "Art. 24. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por provincias, correspondiendo a cada una elegir un senador por cada tres diputados y por una fracción de dos diputados. Se elegirá en la misma forma, un senador suplente por cada provincia para que reemplace a los propietarios que a ella correspondan".

"Art. 25. Tanto los senadores propietarios como los suplentes, permanecerán en el ejercicio de sus funciones por 6 años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente" (32).

En esta misma reforma se consagró el principio de las incompatibilidades, en los siguientes términos: "Todo diputado que, desde el momento de su elección acepte empleo retribuido de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, cesará en su representación".

La reforma electoral que se aprobó también en 1874 tiene aspectos interesantes:

1º Quita a las municipalidades, que entonces dependían directamente del ejecutivo, el control de las elecciones para confiarlas a "Juntas de Mayores Contribuyentes", que estarían encargadas de designar las juntas receptoras de sufragios y las juntas calificadoras que debían realizar las inscripciones electorales.

---

(31) *Anales de la República.* T. I, pág. 189.
(32) *Anales de la República.* T. I, pág. 188.

En este aspecto, la reforma entrega el control del mecanismo electoral a la burguesía a través de la institución de los "mayores contribuyentes", que será la célula generadora del poder electoral chileno hasta 1925. Para el autoritarismo imperante será éste un rudo golpe. Hasta 1874 todo el mecanismo electoral estuvo exclusivamente en manos del ejecutivo.

2º Se introduce el voto acumulativo para la elección de diputados dejando el sistema de lista completa sólo para la elección de senadores. El voto acumulativo tuvo como finalidad dar representación a los partidos de minoría, pues cada elector dispondría de tantos votos como diputados se elegían en su circunscripción; votos que podía acumular en favor del candidato o de los candidatos de su afección. Según el sistema anterior de lista completa, cada partido estaba obligado a presentar una lista completa de candidatos, de tal suerte que la que obtenía la mitad más uno de los sufragios elegía la totalidad de los diputados de la circunscripción respectiva, quedando sin representación la lista o listas contrarias, aunque juntas hubieran obtenido más sufragios que las demás. La introducción del voto acumulativo fue obra de una poderosa coalición de todos los partidos (conservadores, radicales, nacionales y liberales sueltos) que aprobaron la reforma con la oposición del gobierno. Síntoma elocuente que nos revela el grado de independencia que habían logrado los grupos políticos frente al autoritarismo presidencial y que nos revela también hasta qué punto había penetrado en sus estructuras ideológicas la filosofía liberal.

3º Finalmente, se dejó establecido que se presume de derecho que todo individuo que sabe leer y escribir posee la renta que la constitución exigía para otorgar derecho a sufragio.

Estas reformas, al fortalecer y dar más desarrollo al cuerpo electoral tendieron a independizarlo del ejecutivo, acelerando de esa manera el progreso democrático. Todas ellas restarán influencias al Presidente de la República y dotarán al Congreso de creciente poderío abriendo así paso al régimen parlamentario.

Cuarenta años de regularidad jurídica y política dieron a nuestra burguesía una completa cultura cívica. La opinión pública empieza a participar en los asuntos del gobierno. En 1872 se promulga una nueva ley de imprenta en reemplazo de la severísima ley pelucona de 1846. La ley de 1872 consagró la más amplia libertad de prensa. Entre todas las reformas liberales será, indiscutiblemente, la más audaz. El periodismo surge como profesión y la prensa se hace cada día más influyente y poderosa, y desde aquellos años será uno de los instrumentos más eficaces del avance democrático de Chile.

Pero también a través de los partidos políticos la opinión pública empieza a participar activamente en la vida nacional. Es innegable que la estabilidad, la madurez cívica y el respeto a los preceptos legales que acusa el desarrollo institucional de Chile se debe, entre otros factores, a la temprana y sólida organización de los partidos políticos. Estos han imposibilitado todo personalismo y siempre han defendido con decisión la libertades. La ciencia jurídica contemporánea está de acuerdo en que la buena organización y la acertada acción de los partidos políticos es causa determinante del buen funcionamiento de cualquier sistema de gobierno.

La solidez fundamental de sus instituciones políticas permitirá a Chile encarar la guerra del Pacífico en plena normalidad constitucional. Durante todo el desarrollo del conflicto sesionaron

normalmente las Cámaras y estuvieron ampliamente garantidas todas las libertades. La libertad de prensa permitió que la opinión pública influyera en el curso de la guerra. Después de la ocupación de Tacna y Arica fue el pueblo a través de la prensa el que obligó al gobierno a iniciar la campaña de Lima.

La cultura política, el notable espíritu cívico de nuestra clase dirigente, no sólo hicieron posible el triunfo, sino que además permitieron a Chile dar al mundo el espectáculo de una sucesión presidencial regular, en medio de un conflicto bélico y mediando como candidato a la presidencia el héroe máximo de la guerra, don Manuel Baquedano, que como general en jefe victorioso gozaba de un inmenso prestigio. La oposición, representada por el partido conservador, lo proclamó candidato a la presidencia. Liberales, radicales y nacionales, en otra convención designaron a don Domingo Santa María, héroe civil de la guerra, que resultó elegido presidente de la república. El 18 de septiembre de 1881, después de recibir el mando de su antecesor, el presidente electo apareció en los balcones del palacio presidencial acompañado del general don Manuel Baquedano, candidato y contendor de la víspera. Este episodio es todo un símbolo de la madurez cívica alcanzada por los chilenos en los tres últimos decenios del siglo pasado, y honra altamente a don Manuel Baquedano, quien, al manifestar públicamente su respeto a la voluntad del pueblo, rendía un homenaje patriótico a las instituciones políticas de la nación.

Después de la guerra del Pacífico prosigue el firme avance democrático. La burguesía financiera triunfante en este conflicto internacional, aspira, como es lógico, a una mayor independencia frente al autoritarismo presidencial que en cier-

to modo estorbaba la libre expansión de sus crecientes intereses económicos; pero que, sobre todo, estorbaba su completo predominio político.

Bajo el gobierno de don Domingo Santa María (1881-1886) se promulgan interesantes reformas políticas que tienden a quebrantar el absolutismo presidencial. Entre ellas recordamos las siguientes:

1º Reforma constitucional de 1882 que establece nuevas modalidades para las enmiendas de la Carta Fundamental. Las reformas podrían ahora iniciarse en ambas Cámaras, con tramitación de ley ordinaria, pudiendo ser aprobadas con la sola mayoría absoluta. El papel del Congreso "revisor" queda reducido a ratificar o no el proyecto anteriormente aprobado "sin alteración alguna" (33).

2º Se modificó la ley de régimen interior con el objeto de dar más libertad a los ciudadanos, quitando a intendentes y gobernadores muchas de sus atribuciones.

3º Se modificó la ley de garantías individuales restringiendo a casos taxativamente determinados, las atribuciones de las autoridades judiciales o administrativas para arrestar a las personas.

4º Se completó la ley de elecciones de 1874. La lista de mayores contribuyentes sería confeccionada por los tesoreros fiscales y municipales, y de las reclamaciones contra estas listas conocería la justicia ordinaria. Se aumentó la penalidad de los delitos electorales, cuyo conocimiento se entregó también a la justicia ordinaria.

En el gobierno de don José Manuel Balmaceda (1886-1891) —poco antes de producirse la crisis política de 1891— se aprueban también algunas reformas destinadas a terminar con los últimos restos de absolutismo presidencial.

---

(33) *Anales de la República*. T. I, págs. 193 y 194.

El Congreso de 1888 ratificó y sancionó una reforma constitucional que extendía el derecho de sufragio hasta los 21 años de edad y consagraba en el texto de la Carta Fundamental el voto individual o sufragio amplio, exigiendo como único requisito saber leer y escribir, suprimiéndose definitivamente la renta.

Se extendió el voto acumulativo a la elección de senadores, diputados y electores de presidente de la república.

La conciencia cívica, la independencia de los partidos se iban manifestando en las nuevas leyes encaminadas a descentralizar la acción administrativa y a facilitar al electorado la expresión de su voluntad. En materia de municipalidades regía todavía la ley dictada en 1854, que subordinaba las corporaciones edilicias a la autoridad de los intendentes y gobernadores. Por ley aprobada en 1887 se entregaron a las municipalidades diversos servicios locales que antes dirigía el gobernador; será el alcalde y no el gobernador quien haga ejecutar los acuerdos municipales.

También se completará el sistema de incompatibilidades en el sentido de asegurar la independencia de los miembros del Congreso. Se declararon incompatibles los cargos de congresales con todo empleo, comisión o función retribuida, fuera o no de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, y con todo interés derivado de contratos celebrados con el fisco.

Todas las reformas promulgadas expresan en forma admirable el rumbo claramente definido de la evolución política chilena: predominio de los partidos políticos —representados en el Parlamento— sobre el autoritarismo del Ejecutivo. Después de la guerra del Pacífico esta evolución se acentúa notablemente debido al creciente poder financiero de la burguesía que, como es lógico, se

traduce en un mayor poder político. La independencia de los grupos y caudillos se torna arrogante y agresiva. Ya no es posible discutirles o disputarles su predominio. Tampoco le ès posible al Ejecutivo contrariar su voluntad.

El presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891), al iniciar su gobierno buscó afanosamente el equilibrio entre los poderes públicos que creyó lograr a través del régimen parlamentario. De las trece crisis ministeriales que debió afrontar este mandatario, siete fueron solucionadas con intervención de los grupos políticos opositores. Y cuando Balmaceda pretendió en 1889 gobernar con prescindencia de los grupos políticos parlamentarios se produjo la revolución de 1891, que puso fin a esa larga lucha que la clase alta chilena comenzó a poco de promulgarse la Carta Fundamental de 1833.



El presidente José Manuel Balmaceda creyó poder gobernar con la voluntad presidencial como fuerza política determinante. No supo interpretar el fervoroso y unánime anhelo de la burguesía chilena por llegar a un régimen de equilibrio de poderes y por quebrantar los últimos restos de absolutismo presidencial. Para todos los grupos políticos de la época, la letra y los antecedentes históricos de la Constitución de 1833 consagraban claramente la necesidad de que el Ejecutivo contara con el apoyo o tolerancia del Parlamento. Las poderosas armas legales, votación periódica de los subsidios y presupuestos, con que la Carta Fundamental dotó al Parlamento chileno probaban esta necesidad.

La burguesía triunfante en 1891 se limitó a continuar las prácticas parlamentarias anteriores a la revolución. Nadie pensó en establecer la clausura de los debates, ni la facultad presidencial de disolver la Cámara baja, ni la reglamentación de

las interpelaciones, que son elementos esenciales del gobierno de gabinete. Por eso se habla de un régimen parlamentario incompleto.

El gobierno de gabinete —como toda forma de convivencia política— refleja y se adapta al carácter y a la vida entera del pueblo que lo practica. De ahí que se manifieste bajo distintas modalidades en Inglaterra, en Francia, en Holanda, en Chile, etc. El ejercicio de la ciencia política se afianza en principios que son esencialmente relativos o circunstanciales en su aplicación, ya que corresponden a un estado social y cultural, a una realidad histórica preestablecida y diversa en uno u otro pueblo.

Nuestro parlamentarismo criollo incompleto pudo haber conducido a una dictadura irresponsable del Congreso, a una total anarquía. Sin embargo, el patriotismo y la cultura política de nuestros gobernantes y la madurez de nuestra clase dirigente sirvieron de norma reguladora para la solución de los problemas que plantearon las limitaciones de nuestro sistema parlamentario. Las poderosas atribuciones que —sin contrapeso alguno— podía ejercer el Congreso, fueron esgrimidas con prudencia, con ecuanimidad y con hondo sentido democrático, procurando no romper la armonía y la colaboración entre los poderes públicos.

Lo mismo ha ocurrido con los graves y frecuentes conflictos que creó el presidencialismo autocrático consagrado en la Constitución de 1925.

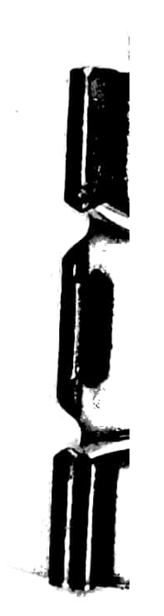
5. Importancia del período parlamentario

a) *Perfecta regularidad jurídica y constitucional*

El parlamentarismo fortaleció el sentimiento legitimista de continuidad en el orden legal que

desde 1833 constituía el fundamento de nuestra estructura política. Todos los grupos sociales demostraron cierta superior disposición espiritual que se expresaba en una adhesión inquebrantable y como sagrada a la ley y a las instituciones políticas fundamentales de la nación. Todo Chile vivió y sintió esa regularidad jurídica. Fuimos modelo de democracia política, situación que nos fue reconocida aun por los países europeos. El período parlamentario no conoció los estados de sitio, ni los abusos de poder, ni las zonas de emergencia.

Entre nosotros no se enfrentaron agresivamente los intereses del agro con los mercantiles; ni éstos con los de la minería o del naciente industrialismo. Tampoco observamos choques violentos entre los grupos de avanzada doctrinaria y el conglomerado tradicionalista. Estos sectores inspirados en los mismos ideales de respeto a la ley y a las garantías constitucionales pudieron desenvolverse políticamente dentro de un ambiente apacible y de recíproca consideración.



b) *Poder civil y poder militar*

El militarismo será un fenómeno absolutamente desconocido a lo largo de todo el período liberal parlamentario (1861-1925). Chile no conoció los motines y cuartelazos del caciquismo hispanoamericano; ni las barricadas de la Europa oriental; ni los pronunciamientos militares que se han sucedido en España en pleno siglo XX.

Desde 1829 comprobamos una franca y espontánea subordinación del poder militar al civil. La oficialidad de nuestras Fuerzas Armadas logró una total dedicación a sus actividades profesionales. Esta conciencia profesional se afianzó definitiva-

mente desde que el presidente Domingo Santa María contrató —en 1885— una misión militar alemana dirigida por el oficial Emilio Körner Henze. Se reformaron los planes de estudio y los reglamentos de la Escuela Militar; se creó una Academia de Guerra; se destacaron oficiales alemanes en cada una de las unidades del ejército y también se enviaron oficiales chilenos a perfeccionar su preparación profesional en Alemania. Nuestro ejército llegó a tener la misma dignidad y la misma preparación técnico-profesional que los del Viejo Mundo. A indicación de la misión alemana se dictó la primera ley de reclutamiento; una verdadera novedad para Hispanoamérica.

En los mismos términos fue reorganizada la Marina de Guerra por una misión naval inglesa. La orientación hacia la defensa nacional y el carácter técnico de su formación terminaron afianzando definitivamente el espíritu profesional, la verdadera función social de las fuerzas armadas que no es otra que la defensa nacional.

En esta forma el cuerpo de oficiales no se sentía inclinado, ni se encontraba preparado para resolver problemas políticos o económico-sociales. Tampoco había surgido aún el concepto de guerra total y de guerra subversiva. Nuestros hombres de armas podían llegar a una actitud crítica frente al régimen político y a despreciar, incluso, a los políticos demagogos, o a los excesivamente tradicionalistas; pero en ningún caso se sentían tentados a tomar en sus manos el gobierno, como ocurría corrientemente en los demás países de la América española. Recordemos la crisis político-militar que terminó con el régimen parlamentario. En septiembre de 1924 el presidente Alessandri se vio obligado a dejar el poder. Pues bien, cuatro meses después —enero de 1925— los mismos militares piden al mandatario depuesto regresar

de Europa y hacerse cargo del gobierno para llevar adelante los anhelos antiparlamentarios.

Pero no se piense que ese espíritu cívico-profesional de nuestras Fuerzas Armadas es producto exclusivo de las misiones militar y naval que organizaron dichas fuerzas. La vida pública, en último término, depende de la cultura, de los hábitos y de las características de todo el grupo social. Para que una forma cualquiera de convivencia política pueda practicarse con éxito, son necesarias no sólo una adecuada formulación del mecanismo constitucional, sino determinadas predisposiciones espirituales en todo el pueblo, que es, en definitiva, quien pone en movimiento la estructura institucional, asegurándole eficacia y regularidad o determinando su fracaso.



En el período parlamentario el pueblo chileno reafirma esas predisposiciones espirituales favorables a una regular y progresiva democratización de la vida pública. El sentimiento legitimista de continuidad en el orden legal que caracterizó a nuestra aristocracia parlamentaria será para toda la población, incluyendo al sector castrense, auténtica escuela de civismo y sirvió, en gran parte, de fundamento a toda la interesante evolución democrática de Chile a lo largo de la presente centuria.

Aníbal Pinto, en carta del 22 de noviembre de 1861 decía a Marcial Martínez, comentando las medidas represivas del gobierno de Montt: "Opositor al gobierno, vería con más agrado que los soldados me tiren de balazos, antes de oír las proposiciones que yo les haga para que vuelvan las armas contra el gobierno legal, o con apariencias de tal, que las puso en sus manos. No sé por qué extraña anomalía el liberalismo de América se ha hecho siempre cómplice de la insubordinación mi-

litar y ha querido fundar la libertad sobre el veneno que la mata...".

En los pueblos donde no ha madurado una vigorosa conciencia democrática el militarismo es estimulado, muy a menudo, por el elemento civil. Sin la suficiente cultura cívica, los grupos políticos consideran como algo perfectamente lícito resolver sus diferencias con la intervención de los cuerpos armados.

La conciencia democrática, el sentimiento de continuidad en el orden constitucional que inspiraban a la clase dirigente chilena no hicieron posible esta situación. Ninguna agrupación partidaria estimuló directa ni indirectamente el militarismo. Entre 1861 y 1925 la majestad y la fuerza del poder civil adquieren caracteres realmente impresionantes. El poder militar se somete espontáneamente al gobierno civil. En plena Guerra del Pacífico, Chile dio al mundo el espectáculo de una sucesión presidencial perfectamente regular en medio de un conflicto bélico y mediando como candidato a la presidencia el héroe máximo de la guerra —Manuel Baquedano— quien, como general en jefe victorioso, gozaba de inmenso prestigio.

En la revolución de 1891 el capitán de navío Jorge Montt —apenas designado jefe de la resistencia a la dictadura— manifestó la conveniencia de que se embarcaran junto con él, los representantes de ambos Cuerpos Legislativos, a fin de despojar al movimiento de la Escuadra de las apariencias de un pronunciamiento militar. La Junta de Gobierno de Iquique estuvo enteramente controlada por los civiles. La escuadra se puso incondicionalmente a sus órdenes. Con el ejército ocurrió otro tanto. A pesar del estado de guerra civil ninguno de los jefes militares triunfantes en

Concón y Placilla dejó de mantenerse lealmente sometido al poder civil (34).

En el gobierno de Pedro Montt se acogió a retiro el general Emilio Körner. Con este motivo jefes militares iniciaron conversaciones con algunos senadores, ya que el Senado debía intervenir en la designación del oficial que ocuparía la vacante dejada por Körner.

Frente a estos rumores Pedro Montt citó al despacho presidencial al ministro de Guerra y a los oficiales generales. El jefe del Estado se limitó a preguntar cuál de los jefes había tomado contacto con los senadores. El General de Brigada Ortúzar debió abandonar inmediatamente las filas del Ejército, después de reconocer sus conversaciones con algunos senadores, acto que el gobierno estimó irregular (35).



En enero de 1912, en las filas de la oficialidad del Ejército y de la Armada se proyectó un movimiento cuya finalidad era terminar con el régimen parlamentario. El movimiento fracasó porque Gonzalo Bulnes, a quien los militares ofrecieron la presidencia, les declaró que no estaba dispuesto "a prestar su nombre para un motín". En la Armada se organizó secretamente una "Liga Naval" que tenía por objeto una "renovación política y profesional" (36).

El año 1919, bajo el gobierno de Juan Luis Sanfuentes, los altos jefes del Ejército se organizaron a fin de apoderarse del gobierno con el propósito de dar solución a los problemas sociales y políti-

(34) Véase: Ricardo Salas E. *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile.* Tomo II, pág. 23.

(35) Información proporcionada a D. Guillermo Feliú por el general Francisco Vial.

(36) Ricardo Donoso: *Desarrollo político y social de Chile desde la Constitución de 1833,* pág. 112.

cos que trajo consigo la Gran Guerra. Divergencias entre sus participantes y el conocimiento que el gobierno tuvo de esta tentativa de conspiración hicieron fracasar el movimiento. El poder Ejecutivo tomó enérgicas medidas para desbaratarlo. Se designó al general Hurtado Wilson para iniciar el correspondiente sumario militar. El fiscal pidió la pena de muerte para los principales implicados. Posteriormente, el 28 de julio de 1920 el Consejo de guerra condenó a los jefes militares a penas de prisión, arresto y relegación. Dos meses después (5 de septiembre de 1920) el Comandante General de Armas, general Luis Brieba —amparándose en una disposición de la Ordenanza general del Ejército que le permitía resolver si los delitos cometidos por los oficiales debían ser sometidos a un Consejo de Guerra o a la propia Comandancia general de Armas— se hizo cargo del proceso sobreseyendo definitivamente a los inculpados. El delito de conspiración no habría sido comprobado y la sentencia del Consejo de Guerra imponía castigos basados sólo en presunciones, sin haber logrado plena prueba.

c) *Respeto absoluto por las prácticas parlamentarias*

La regularidad jurídica y constitucional se manifestó también en el respeto absoluto por las prácticas parlamentarias. Estas fueron rigurosamente acatadas desde los inicios del parlamentarismo. La actitud de los mandatarios a lo largo de todo este período (1861-1925) —con la sola excepción de José M. Balmaceda— fue de absoluta sumisión a las mayorías parlamentarias. Todos tuvieron clara conciencia de haber sido elegidos para presidir un gobierno de gabinete que

ellos mismos como parlamentarios habían contribuido a establecer y a afianzar.

Con anterioridad a la crisis de 1891 el respeto a las mayorías parlamentarias no constituyó problema desde que la intervención presidencial permitió al Ejecutivo elegir mayorías oficialistas disciplinadas y obedientes.

Conquistada la libertad electoral, en Concón y Placilla, los jefes de Estado se limitarán a reflejar los rumbos predominantes en el Congreso. Don José J. Pérez (1861-1871) aceptó la interpretación parlamentarista de la Carta de 1833 que venía gestándose desde el decenio de Bulnes. A Pérez se le eligió Presidente de la República, precisamente, porque era un pelucón moderado que representaba admirablemente el nuevo espíritu liberal y parlamentario, de respeto al sentir mayoritario aunque éste estuviese en pugna con sus propias y personales convicciones doctrinarias. Dejó gobernar a sus ministros. Como dice Barros Arana: "nunca se vio a aquel distinguido mandatario ingerirse en los asuntos del Gobierno que eran del resorte de sus ministros...".

Las numerosas enmiendas constitucionales y las reformas al sistema electoral sancionadas por Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876) vigorizaron la estructura parlamentaria. Por otra parte la extraordinaria sensibilidad del mandatario frente a las nuevas tendencias y frente a las reacciones de la opinión pública, permitieron un juego parlamentario perfectamente regular. Con gran talento captó Errázuriz las tendencias parlamentaristas que supo conciliar con su marcada inclinación al gobierno autoritario y personal, como lo prueba el desahucio de la fusión liberal-conservadora y su reemplazo por la alianza liberal. La entrevista secreta concertada por el Primer Mandatario con Manuel A. Matta en casa de Enrique

Cood la noche del 28 de septiembre de 1874 es todo un símbolo que nos permite valorar la flexibilidad política de Don Federico Errázuriz Zañartu y apreciar hasta qué punto había logrado captar la nueva atmósfera parlamentaria que respiraba la burguesía chilena.

Aníbal Pinto, temperamento ecuánime, recto y leal, no conoció el disimulo, ni la intriga política. Convencido de las virtudes del régimen parlamentario, fue respetuoso de todas las agrupaciones políticas y rechazó con entereza cualquier tipo de gobierno personal. Pensaba que la existencia de un partido de gobierno era absolutamente incompatible con un auténtico sistema parlamentario. El Jefe del Estado debía estar dispuesto a gobernar con cualquier partido o combinación de partidos que representaran el sentir mayoritario del Congreso. Era necesario dejar libre juego a las agrupaciones partidarias. La responsabilidad política de los actos del gobierno correspondía exclusivamente a los ministros. El Primer Mandatario debía limitarse a dirigir y orientar a la mayoría cualquiera que ella fuese. En la organización de todos sus ministerios respetó rigurosamente estos principios. José Victorino Lastarria que presidió el primer gabinete de la administración Pinto, sintetizó esta postura política en la siguiente declaración: "Es necesario terminar con los gobiernos personales que lo han pervertido todo entre nosotros, convirtiendo en sus manos el sistema parlamentario en el resorte de las ambiciones de los círculos, de los grupos políticos y aun de las individualidades..." (37).

Domingo Santa María fue uno de los presidentes del período parlamentario de más recia per-

---

(37) Boletín de Sesiones del Congreso. Cámara de Diputados. Sesión del 22 de septiembre de 1876.

sonalidad. Su temperamento autoritario lo condujo a una escandalosa intervención electoral que le permitió disponer de sólidas y complacientes mayorías en ambas Cámaras. El extraordinario talento político del Jefe del Estado hizo posible cohesionar y disciplinar esas mayorías. En esta forma pudo conciliar un gobierno fuerte y personal con las prácticas parlamentarias tradicionales. La administración Santa María representa en grado eminente la primera etapa del parlamentarismo, en la cual se practicó este régimen entrabado por la intervención electoral del Ejecutivo.

La tragedia de Balmaceda es demasiado conocida: sus dificultades para disciplinar y controlar la abrumadora mayoría parlamentaria de que dispuso y su pretensión de negar las prácticas de un gobierno de gabinete que él mismo contribuyó a consolidar, lo condujeron a la dictadura y a la revolución.

Superada la crisis del año 1891 el parlamentarismo empezó a practicarse sin traba alguna. Desde ese momento no encontramos hombre público que intentara violentar la voluntad mayoritaria de los chilenos. Es este otro rasgo importantísimo del período parlamentario que sirvió de escuela cívica al pueblo chileno. La elección presidencial no entrañaba peligro de perturbación política. Los jefes de Estado tuvieron a mucho honor inclinarse ante las resoluciones del Congreso. También los partidos políticos estuvieron siempre dispuestos a respetar las genuinas manifestaciones de la voluntad popular. Esa fue la lección que dejó la dictadura de Balmaceda. Para el desenvolvimiento ordenado y fecundo de las prácticas parlamentarias el nombre del candidato presidencial triunfante en los colegios electorales era cosa secundaria. Hasta el gobierno de Arturo Alessandri existía absoluta confianza de que el jefe del Eje-

cutivo respetaría rigurosamente a las mayorías parlamentarias. Lo decisivo era la pugna natural entre las agrupaciones partidarias, el respeto a la ley y a la libertad electoral.

Derrotado Balmaceda, los partidos políticos ofrecen la presidencia de la República a Jorge Montt, capitán de navío de cuarenta años de edad, Jefe de la Junta de Gobierno establecida en Iquique. En la presidencia fue servidor inflexible de la Constitución y de las leyes y demostró una lealtad inquebrantable a los principios parlamentarios.

La organización de los balmacedistas como partido político y su vuelta a las luchas cívicas dos años después de la revolución, son pruebas elocuentes de la sincera devoción que el Primer Mandatario profesaba a las libertades públicas. Nunca vaciló en respetar los legítimos derechos de sus adversarios de la víspera. Jorge Montt no se mezcló en las luchas de las agrupaciones partidarias y siempre se inclinó respetuoso ante las resoluciones del Parlamento. En su administración se produjeron nueve crisis ministeriales. Empezó gobernando con todos los partidos que habían derrotado a la dictadura (primero y segundo ministerio). Al restablecerse las combinaciones tradicionales de Alianza y de Coalición el año 1892, el Presidente respetó la mayoría aliancista y de acuerdo con ella organizó el 3º, 4º, 5º, 6º y 7º gabinetes, terminando su mandato con un ministerio de administración (octavo).

Federico Errázuriz Echaurren inicia su gobierno con mayorías divergentes en ambas cámaras. Esta circunstancia no le impidió respetar rigurosamente las prácticas parlamentarias. Debió afrontar once crisis totales de gabinete.

D. Germán Riesco —igual que D. Jorge Montt— respetó la independencia de los partidos y el go-

bierno de gabinete. Aceptó invariablemente los ministros que destacaba la combinación de mayoría. Exaltado por la Alianza liberal gobernó con ocho ministerios que pertenecían a esta combinación política y estuvo llano a gobernar con siete ministerios de coalición. Entre el 7 de abril de 1903 y el 12 de mayo de 1904 tuvo cuatro gabinetes de coalición que presidieron: Rafael Sotomayor, Ricardo Matte, Arturo Besa y Rafael Errázuriz Urmeneta. Rota la mayoría coalicionista en 1904, vuelve a gobernar con la Alianza y el 12 de marzo de ese año organiza un gabinete presidido por Manuel Egidio Ballesteros. Los ministerios que presiden Emilio Bello Codesido y Rafael Balmaceda serán también aliancistas. A fines de julio de 1905 se vuelve a quebrantar la mayoría aliancista y el Presidente termina su período con ministerios de coalición.

Don Pedro Montt, uno de los mandatarios más ilustres de este período, que llegó a la Moneda representando las primeras reacciones frente a los aspectos negativos del gobierno de gabinete, siempre actuó como un político imbuido en la idea de un gobierno parlamentario. Sus sinceras convicciones políticas no le impidieron denunciar algunas corruptelas del sistema.



"... Si es cierto que ha habido esterilidad, ella ha provenido de la manera como han entendido el cumplimiento de sus deberes algunos señores diputados: frustrar las sesiones por falta de número; dar exagerado desarrollo a ciertos debates...". "... Todo sistema de gobierno tiene inconvenientes que es menester corregir conservando sus ventajas. El sistema parlamentario no está exento de esta ley general, y es deber nuestro corregir sus defectos, guardando su beneficio. La acción del gobierno se ha debilitado y es preciso robustecerla...".

"Los abusos a que ha dado lugar este sistema en cuya corrección debemos empeñarnos, no justifican la condenación del sistema en sí mismo, ni mucho menos justifican que a favor de la condenación se quiera llegar a otro en que no la voluntad de muchos, sino la de uno solo fuera la que imperara en el país..." (38).

Pedro Montt candidato de Alianza y de una fracción del Partido Conservador respetó también rigurosamente las mayorías parlamentarias. Gobernó con siete ministerios de Alianza y tres de Coalición.

La libertad electoral y el respeto al régimen parlamentario, fueron los dos principios que sirvieron de base a la administración Barros Luco. Le tocó presidir dos elecciones generales: la de 1912 y la de 1915. En ambas oportunidades organizó gabinetes universales, precisamente para garantizar la libertad electoral (39). Gobernó con cinco

---

(38) Véase: Juan E. Vargas Cariola: *Notas para el pensamiento político del Presidente Montt.* Separata de "Estudios de las instituciones políticas y sociales". Págs. 274 y sgs.

(39) Las elecciones de 1912 fueron presididas por el siguiente ministerio: Interior, Ismael Tocornal (Liberal); Relaciones Exteriores, Renato Sánchez (Nacional); Justicia e Instrucción Pública, Arturo del Río (Balmacedista); Hacienda, Pedro N. Montenegro (Balmacedista); Guerra, Alejandro Rosselot (Radical); e Industria y Obras Públicas, Abraham Ovalle (Conservador).
Las elecciones generales de 1915 se realizaron con el siguiente gabinete universal: Interior, Pedro N. Montenegro; (Balmacedista); Relaciones Exteriores, Alejandro Lira (Conservador); Justicia e Instrucción Pública. Absalón Valencia (Liberal); Hacienda, Alberto Edwards (Nacional); Guerra, Ricardo Cox (Conservador); Industrias y Obras Públicas, Cornelio Saavedra (Nacional).

gabinetes aliancistas, cuatro de coalición y cuatro universales.

Este mandatario demostró a lo largo de su dilatada vida pública gran admiración por el régimen parlamentario. Respetó rigurosamente el juego de los partidos y jamás pensó en formar mayorías a su favor. Las elecciones generales de 1912 dieron mayorías distintas en cada Cámara. El Presidente organizó tres gabinetes sucesivos de concentración liberal, con tres ministros liberales y tres liberales democráticos, presididos por los políticos liberales Guillermo Rivera, Guillermo Barros Jara y Manuel Rivas Vicuña. El año 1913 logra organizar tres gabinetes universales presididos por Rafael Orrego, Eduardo Charme y Guillermo Barros Jara.

A fines del año 1914 se formó una mayoría de coalición en ambas ramas del Congreso. La oposición tomó el poder con el propósito de servir la candidatura presidencial de Juan L. Sanfuentes.

Los atropellos y los abusos de las autoridades de la provincia de Tarapacá causaron verdadera alarma pública hasta el extremo de que la Cámara de Diputados, con acuerdo del Gabinete, designó una Comisión parlamentaria presidida por el diputado Enrique Oyarzún que se trasladó a esa provincia para investigar los sucesos. Aun antes de entrar en funciones la Comisión, el ministerio comprobó las denuncias y cambió a las autoridades. Los ministros liberales democráticos Enrique Zañartu, Enrique Villegas y Fanor Paredes, a pesar de afectar a correligionarios suyos —subscribieron y aceptaron las medidas enérgicas que fue necesario adoptar.

Al iniciar su gobierno Juan Luis Sanfuentes se pensó que no respetaría las prácticas parlamentarias. Su primer gabinete lo presidía José Elías Balmaceda, hermano de José Manuel. Apenas asu-

mió el mando de Presidente, la mayoría aliancista del Senado acordó suspender la discusión de la ley que autorizaba el cobro de las contribuciones y también las de presupuestos. Don Juan L. Sanfuentes se apresuró a aceptar la renuncia del ministerio Balmaceda y llamó a Maximiliano Ibáñez —líder de la oposición mayoritaria y uno de sus enemigos políticos más encarnizados—, para confiarle la organización de un gabinete universal. Interior, Hacienda e Industria y Obras Públicas fueron ocupados por los políticos aliancistas: Maximiliano Ibáñez, Armando Quezada Acharán y Angel Guarello. La Alianza controlaba la mitad del ministerio; el primer mandatario acataba sin vacilación alguna el régimen parlamentario. En las elecciones generales de 1918, Juan Luis Sanfuentes dio efectivas garantías de prescindencia electoral. Precisamente a esta actitud del Presidente coalicionista se debió el triunfo de la Alianza que en esas elecciones logró una clara mayoría en ambas ramas de los cuerpos legislativos. Tan pronto como conoció el triunfo el presidente Sanfuentes se dispuso a gobernar con la Alianza. De los 17 ministerios con que gobernó este mandatario, cinco fueron de la Alianza; uno integrado sólo por liberales y cuatro de gobierno universal. Por lo tanto, de 17 gabinetes diez estuvieron integrados por fuerzas políticas de oposición.

El estricto acatamiento a las prácticas parlamentarias explica también la paz interior y la tranquilidad social que observamos en esta etapa de la vida histórica chilena. Los historiadores han olvidado o no han advertido que las rotativas ministeriales representaron verdaderas válvulas de escape para las tensiones políticas. Estas tan frecuentes y serias desde 1925 fueron totalmente desconocidas en la época parlamentaria.

d) *Juego regular entre gobierno y oposición*

El estricto acatamiento a la Constitución y a las prácticas parlamentarias produjo otra consecuencia de notable trascendencia en la formación cívica del pueblo de Chile. Permitió a la ciudadanía tomar conciencia y formar el muy saludable hábito del juego regular entre gobierno y oposición. Educado en la escuela del pluralismo democrático y del respeto a las libertades y a la regularidad jurídica y constitucional, el chileno aprendió a vivir políticamente en paz entre hombres de muy diversas ideas y posiciones. Llegó a conquistar no sólo la capacidad, sino la voluntad de respetar la ley y la voluntad mayoritaria, frente a la fuerza y frente a la violencia. Aprendió a triunfar y a perder, a ser gobierno y oposición. En una sola palabra, a ejercer la democracia nacida del convencimiento de que el hombre es un ser racional capaz de convivir con otros hombres. Es éste el patrimonio inapreciable que nos ha legado el período parlamentario.

El país entero tomaba conciencia de estos hechos y lograba la paz y el sosiego espiritual que producen la libertad, el respeto a la dignidad humana y a la libre expresión de todas las ideas.

Estudiando la reacción de los candidatos presidenciales derrotados llegamos a comprender hasta qué punto logró el pueblo chileno practicar los principios democráticos. Todos los candidatos presidenciales derrotados: José Tomás Urmeneta, Benjamín Vicuña Mackenna, Manuel Baquedano, Vicente Reyes, Pedro Montt, Fernando Lazcano, Javier Angel Figueroa y Luis Barros Borgoño reaccionaron como auténticos demócratas, respetuosos del resultado, a veces, estrecho de la elección. Sin amarguras ni recriminaciones se inclinan ante el veredicto popular. Con notable espíritu cívico,

no se quejan, ni culpan a nadie de su derrota. A ninguno se le habría ocurrido echar mano de amenazas, confabulaciones o maquinaciones que le permitiera obtener un triunfo antidemocrático.

Este mismo estado de conciencia evitaba los desbordes de la pasión política. El juego de gobierno y oposición se desenvolvía con perfecta regularidad. Nadie pensaba en contrariar la voluntad mayoritaria. El sector de minoría —demostrando notable madurez— aceptaba las resoluciones de la mayoría renunciando a sus pretensiones específicas. Este principio, que pertenece a la esencia de toda democracia, lo hizo suyo la burguesía del período parlamentario. Aprendió a reconocer y acatar la voluntad mayoritaria que, en una sana democracia, la minoría debe considerar como resolución propia, ya que concurre a lograrla: primero, por medio de la discusión, y más adelante, por medio de la votación.

Por otra parte, las mayorías jamás pretendieron contrariar la acción fiscalizadora de la oposición minoritaria. Desde que se empezó —en 1861— a practicar el gobierno de gabinete, se consideró a la oposición fiscalizadora como un mecanismo esencial y, por lo tanto, muy respetable de la estructura política. Nunca se intentó acallar a la oposición o desestimar su acción fiscalizadora. Hasta 1920 los mandatarios jamás pensaron en molestarse frente a la fiscalización parlamentaria. Muy por el contrario, todos la toleraban y aun la deseaban como una efectiva colaboración que permitía enmendar rumbos o corregir errores.

De esta manera, el período parlamentario llegó a ser magnífica escuela de civismo para el pueblo chileno. Desde 1861 a 1925 observamos un juego regular entre gobierno y oposición interrumpido sólo por la crisis de 1891 que tuvo, precisamente, la virtud de afianzar el prestigio y la importancia de la oposición fiscalizadora.

e) *Funcionamiento regular del sistema representativo*

En el período parlamentario se practicó un régimen político ordenado, respetuoso de la Constitución y perfectamente compatible con los principios de la democracia representativa.

El predominio político de la alta burguesía a lo largo de este período no representó una forma anacrónica de convivencia social. Dentro de la atmósfera burguesa todo el mundo sentía ese predominio como algo perfectamente natural. La dualidad cultural que entonces vivía el mundo occidental no permitía otra alternativa. Junto al sector burgués evolucionado, las masas trabajadoras constituían un submundo cultural con un absoluto desinterés por la vida pública. Hasta las primeras décadas del siglo XX las formas democráticas de gobierno, en Europa, como en América, sólo serán practicadas por la burguesía. La masa del pueblo ni deseaba, ni sentía entusiasmo alguno por el gobierno democrático en el sentido de amplia participación de la colectividad en las tareas gubernativas. En las clases trabajadoras no despertaba aún la conciencia cívica. Hasta comienzos de la presente centuria los chilenos todos, sin excepción, estimaban que la política debía ser patrimonio exclusivo de los poderosos terratenientes y de los ricos comerciantes. Nuestra clase dirigente distinguía claramente entre la democracia pura y la república representativa o democracia limitada. Rechazó la primera en forma unánime, tal como ocurrió también en Europa. La libertad, la igualdad y la fraternidad proclamadas por la Revolución francesa sólo tuvieron validez para el comerciante, el industrial y el banquero frente a los privilegios nobiliarios del absolutismo. En



manera alguna significó la emancipación de la clase trabajadora.

A los cuerpos legislativos y demás instituciones políticas sólo podía llegar el contribuyente. La democracia burguesa, con exclusión de los que nada poseen, era la única fórmula posible dentro del clima mental de la época.

Y será precisamente este convencimiento el que, entre otros factores, produjo la estabilidad social, el que dio a la estructura política parlamentaria su solidez, su autenticidad, su justificación histórica. Todo el mundo occidental respiraba la misma atmósfera. El sufragio censitario, las relaciones entre blancos y negros en los Estados Unidos; el espíritu aristocrático de la alta burguesía inglesa, francesa, alemana y norteamericana, lo prueban. En el estado de Virginia esta actitud mental perdura hasta nuestros días. Todo el mundo occidental de la primera preguerra practicó una democracia limitada. Una minoría rica e instruida formaba el cuerpo de los ciudadanos. En Chile esta democracia política, este gobierno de la alta burguesía corresponde exactamente al que se practicó en Europa desde 1850 a 1920 y que en nuestro país, igual que en el Viejo Mundo, tomó la forma de un régimen parlamentario y marcó la transición hacia la democracia de masas que se empieza a vivir a partir de la primera postguerra.

Incluso la aristocracia rural, inspirada en el liberalismo individualista y sugestionada por el prestigio del parlamentarismo inglés, supo conciliar los intereses del caciquismo con el gobierno representativo y con la democracia política preconizada y defendida por la burguesía urbana progresista. Para los grandes propietarios el caciquismo resultaba perfectamente compatible con el gobierno representativo. Ellos siempre se consideraron legítimos representantes de sus respectivas

clientelas, esto es, de los grupos campesinos dependientes.

Como ocurrió en todas las democracias burguesas europeas del siglo XIX, el sistema representativo chileno —hasta 1925— junto con procurar notables progresos en el orden social, cultural y material, tuvo buen cuidado de preservar los intereses de los grandes propietarios rurales. Para las masas campesinas esta política significó, evidentemente, un retraso en su evolución social. En el fondo, se realizaba un gobierno en beneficio de la aristocracia rural: no se podía, ni se debía modificar la estructura arcaica del ámbito rural. Para el sector urbano, en cambio, se impulsaban reformas de gran contenido democrático. Sobre el caciquismo fue posible asentar gobiernos tan progresistas y ordenados como los de Bulnes y Montt, en el período pelucón; Errázuriz Zañartu, Balmaceda, Riesco y Pedro Montt en la época parlamentaria. Este resultado se obtuvo gracias a un acuerdo tácito entre las fuerzas urbanas progresistas, —liberales y radicales— y las fuerzas tradicionalistas del agro, representadas fundamentalmente por el partido conservador.

Las fuerzas urbanas progresistas impulsaron reformas que significaron incorporar a la vida pública importantes sectores del proletariado. Basta con recordar las distintas reformas introducidas a nuestro régimen electoral. A pesar de la filosofía política liberal que asignaba al Estado una actitud enteramente pasiva, los poderes públicos a lo largo del período parlamentario dieron vigoroso impulso al progreso material y cultural.

Chile fue el primer país de Sudamérica que reformó la legislación española que regía desde la época colonial. Los códigos de Comercio, Minería y Penal, la Ley Orgánica de nuestros tribunales, la legislación procesal se aprobaron y sancionaron

entre 1861 y 1925. También fueron obra de este período la modernización de las actividades agropecuarias: se empiezan a practicar la agricultura y la ganadería intensivas que en muchas regiones reemplazarán a la explotación extensiva. Se organizó una Marina mercante que sirvió al comercio interior y exterior; se realizaron notables avances en la industrialización del país. Sobre todo observamos una preocupación patriótica por el desarrollo de la Enseñanza pública: la mujer se incorpora a los estudios universitarios; a través del Pedagógico se da a los maestros de la Enseñanza media una preparación técnico-profesional; aumenta notablemente el número de liceos y escuelas elementales y se introduce el concepto de la obligatoriedad para la enseñanza primaria (Ley de instrucción primaria obligatoria).

El dualismo cultural —característico de toda sociedad en desarrollo— llevó a las fuerzas políticas de los dos sectores nacionales: el urbano progresista y el rural arcaico a un verdadero acuerdo tácito, en virtud del cual cada uno disfrutó de absoluta libertad de acción en sus respectivos dominios. Este acuerdo tácito entre la aristocracia urbana de los profesionales (radicales y liberales doctrinarios) y la aristocracia de los grandes propietarios (conservadores) explica el funcionamiento perfectamente regular del sistema representativo.

Capítulo Tercero

EL PRESIDENCIALISMO DEMOCRATICO Y LA CONSTITUCION DE 1925

1. Las nuevas corrientes espirituales

Desde las postrimerías del siglo XIX, y particularmente con el nuevo siglo, aparecen en la cultura occidental pensamientos de nueva trayectoria. Todos los antiguos sistemas tienden a disolverse. La filosofía racionalista del siglo XIX se ha hecho impotente para explicar la existencia contemporánea, que posee un carácter genuinamente vitalista. El racionalismo no es otra cosa que el intento de explicar el acontecer social por móviles exclusivamente racionales, olvidando que la razón no es sino uno de los numerosos atributos del hombre. El acontecer social es expresión de la conciencia humana, es obra de los hombres y, como tal, no sólo es producto de la razón, sino también de las pasiones, de los instintos, de los prejuicios, del azar y de incontables otros factores entre los cuales la lógica y la razón, muy a menudo, pierden toda importancia.



En nuestros días, el pensador desea llegar a una actitud espiritual indagadora frente a la vida. Explicar toda la realidad tal como se da, sin deformarla por una concepción filosófica previa.

Además, en el pensamiento del siglo XIX observamos un individualismo exagerado que condujo a tomar como punto de partida el fenómeno en sí,

el individuo aislado, como si éstos pudiesen existir al margen de la vida. Esta ficción de la independencia del individuo o de la institución frente al desarrollo vital, ya no existe en nuestros días. La concepción mecanicista e "individualista" del mundo social ha sido reemplazada por una concepción "vitalista y social", en la cual el fenómeno sólo adquiere toda su importancia dentro de la trama de una vida colectiva.

En esta forma se logra en nuestros días una visión más genuina de la realidad. Se trata de percibir, de coger los fenómenos sociales, de una manera funcional, salvando las oposiciones entre el hombre y la realidad. Es una nueva manera de considerar la sociedad y los problemas humanos. Es el pensamiento de tipo funcional que gradualmente va reemplazando a los métodos tradicionales de pensar.

De acuerdo con esta nueva mentalidad funcional, los objetos no deben considerarse como un fin en sí mismo. Su verdadera naturaleza se revela en sus relaciones con otros seres u objetos.

Este proceso se observa claramente en el terreno político-social. En todo el mundo la actitud frente a los problemas constitucionales ha cambiado.

Ya no se habla del Estado en sí, en su aislamiento artificial, tal como lo presentaban las doctrinas políticas desde Aristóteles. El cuerpo social ya no se considera como un ente de razón, sino como un hecho vivo, de compleja funcionalidad propia. Ahora se da importancia capital al rodaje dinámico de la gran política en sus relaciones con todos los aspectos de la vida social, que es donde en realidad adquieren los Estados su forma y su estructura peculiares.

Es el punto de vista funcional que se hace presente en la vida del derecho y que no considera ya

las ideas y normas como valores absolutos, sino como productos del proceso social. No podemos concebir el desarrollo del derecho como independiente del conjunto social. El derecho y sus instituciones surgen a impulsos de toda la vida histórica, son productos de ella.

Por eso, para la ciencia política contemporánea no existe una teoría universal del Estado susceptible de explicar la vida política en general. A cada época, a cada período histórico, corresponde una teoría diferente. Y ello es fácilmente explicable porque, como es sabido, existe una diferencia esencial entre los hechos sociales y los fenómenos naturales. Mientras éstos presentan relaciones constantes e inmutables, la ciencia social debe tener presente el hecho elemental de que los fenómenos investigados por ella sufren cambios incesantes.



Las verdades de las ciencias sociales dependen estrecha, directa y fundamentalmente del espacio y del tiempo. En este sentido, evidentemente, representan verdades distintas el chileno del siglo 18 y el del siglo 20. Existe, indudablemente, una modalidad propia para cada época histórica.

De acuerdo con este criterio histórico, la economía gremial y el gótico son formas de vida histórica perfectas para la Edad Media porque obedecen al espíritu de aquella época.

Como asimismo, en el siglo pasado y comienzos del actual, el liberalismo individualista en política y en economía; el racionalismo, el materialismo y el positivismo en filosofía, para no citar otros aspectos, son formas de vida histórica perfectas porque obedecen al espíritu y a las modalidades de la época.

2. La revolución industrial y las nuevas tendencias

Después de la guerra de 1914 —aunque no como consecuencia directa y exclusiva de ella, pero sí acelerados, o más bien dicho precipitados por ella— se han producido en el mundo civilizado cambios políticos y sociales importantísimos que han trastornado en forma radical y desde su base la estructura de los estados.

Los viejos problemas "doctrinarios" planteados en el siglo 19 pierden su importancia frente a los problemas económico-sociales que preocupan al siglo 20. Surgen nuevas inquietudes, una nueva técnica para resolver los conflictos, una moral, un plan de acción completamente diferentes de aquellos que se aplicaban en el siglo pasado.

En general estos cambios se manifiestan por una creciente democratización y por una creciente actividad estatal, provocadas en gran parte por el industrialismo. El empuje y la fuerza de estos principios descansan en el hecho de estar determinados por exigencias concretas de la realidad social de la cual forman parte. De ahí el gran desarrollo que han alcanzado.

El proceso económico denominado industrialismo —que se inicia junto con el siglo 19— alteró profundamente la totalidad de la vida social y ha tenido consecuencias políticas de gran trascendencia.

Desde luego, produjo un aumento general de la población del mundo y un desplazamiento en gran escala del trabajador de los campos a los centros urbanos.

En Chile el fenómeno de la despoblación de los campos se inicia débilmente en las postrimerías del siglo pasado. En esta época, —como consecuencia principalmente de la explotación salitrera— los campesinos del centro del país emigran al norte

minero y a otros centros industriales en busca de mejores salarios. En 1835 nuestra población era de 1.010.332 habitantes y en 1895 alcanzó a 2.695.911 almas. En lo que va transcurrido de la presente centuria, Chile casi ha cuadruplicado su población. El crecimiento ha sido de 1,6% al año. En 1920 teníamos 3.731.572 habitantes; en 1930, 4.287.445, y actualmente, la población sobrepasa los 7 millones de habitantes. En 1835, Santiago tenía 45.000 habitantes y Valparaíso, 20.000. En 1895, Santiago alcanzó a 268.403 y Valparaíso, a 132.000 habitantes. En nuestros días, Santiago sobrepasa el millón y medio y Valparaíso tiene más de 300.000 habitantes. El censo de 1835 anota 17 ciudades con más de 5.000 habitantes; el de 1895, 41 y el censo de 1950 registra 64 centros urbanos con más de 5.000 habitantes (40).

Esta concentración de grandes masas de trabajadores, ya sea en centros urbanos o mineros (41), facilitó un desenvolvimiento notable de la educación. Los países industriales han abolido prácticamente el analfabetismo.

Nuestras estadísticas acusan para 1835 un 85% de analfabetos; en 1895 este porcentaje llega sólo a un 50% y en 1950, a un 26%. En el presente siglo la enseñanza logra un desarrollo verdadera-

---

(40) En la primera mitad del siglo pasado el 82,1% de nuestra población era rural. En nuestros días, poco más del 54% de la población es urbana. Véase *Noveno censo general de la República*, año 1940. Tomo II, pág. 489. Además, mayor Oscar Kaplán, *Geografía de Chile*, Santiago, 1948. Pág. 68.

(41) Es necesario advertir que en nuestros censos oficiales, los centros mineros no se consideran población urbana. Sin embargo, para el problema que estudiamos aquí, debemos considerarlos como tal. En el norte minero, por ejemplo, la población urbana, incluyendo los centros mineros, llega a un 85%.

mente extraordinario. En 1850 existían 300 escuelas públicas que impartían enseñanza a 21.000 niños y 48 colegios secundarios con una población escolar de 4.258 alumnos; la Universidad tuvo ese mismo año una matrícula de 294 alumnos (42).

Actualmente la enseñanza primaria (fiscal y particular) cuenta con más de 7.000 escuelas, a las que concurren alrededor de 1.000.000 de alumnos. La enseñanza media cuenta con poco más de 300 liceos donde se educan alrededor de 100.000 alumnos. Nuestra Universidad tuvo en 1950 una matrícula de 10.306 alumnos. A esto es menester agregar la educación técnica, notablemente fomentada en el presente siglo con 98 establecimientos, a los que concurren más de 30.000 alumnos (43). Finalmente, no deben olvidarse los distintos institutos para preparar la oficialidad de nuestras fuerzas armadas, las Universidades particulares (Católica, fundada en 1888, de Concepción, fundada en la segunda década de este siglo y la Austral de reciente fundación).

Este es un fenómeno nuevo en la historia del mundo cuyas consecuencias políticas interesa subrayar; ha hecho posible el gobierno democrático en áreas mucho más grandes que antes. La democracia de "minorías" o democracia política del siglo 19 se transforma en democracia social o de "masas", en la cual toda la población adulta desempeña un papel activo. En el siglo pasado, la

(42) Luis Galdames, *La Universidad de Chile: Bosquejo histórico*, 1934. Págs. 62, 63 y 66.

(43) Estas cifras se descomponen como sigue: más de 20 escuelas industriales y mineras con 4.890 alumnos; 30 escuelas de artesanos con 5.160 alumnos; 27 institutos comerciales con 13.100 y 16 escuelas técnicas femeninas con una matrícula de más de 10.000 alumnas.

mayor parte de la población carecía de derechos políticos debido a su falta de cultura,

La revolución industrial también ha contribuido en gran parte a destruir la sencilla sociedad agrícola que, en el mundo entero y en países como Chile, había hecho de la democracia limitada o de minorías una forma de gobierno que se imponía naturalmente.

En efecto, en el siglo pasado el gobierno de nuestro país se hacía con y para un número reducido de ciudadanos que formaba la clase dirigente ligada en su totalidad a la agricultura, resultando así relativamente fácil armonizar las distintas corrientes de opinión que representaban los intereses de una sola clase social.

En Chile será la guerra del Pacífico causa de un gran viraje. Ella terminará por destruir la sencilla sociedad agrícola que caracterizó a nuestra vida política y económico-social a través de todo el siglo pasado. Las faenas mineras (el salitre y el cobre en el norte y el carbón en el sur) y un comienzo de industrialización irán presentando uno tras otro una serie de obstáculos a la democracia política o "limitada" del siglo pasado. Sobre todo produjo grandes cambios sociales: se transforma la clase alta, nace la clase media y surgen los primeros movimientos de la clase trabajadora.

Por otro lado, el industrialismo acentuó las diferencias sociales, produciendo desigualdades de riqueza superiores a las que han existido en cualquiera época anterior; aumentó en proporción enorme la riqueza de la clase patronal y dejó casi estacionarios los salarios reales de la clase trabajadora. En Chile este fenómeno se acentuó con la política monetaria del período parlamentario. La depreciación persistente del papel moneda —en 1878, 39.1/2 peniques; en 1888, 26.1/4 d; en 1898,

16.1/2 d.; en 1909, 8 d.; en 1926, 6 d. y actualmente menos de 1/2 d.— aumentó las diferencias entre las clases sociales y determinó el despertar político de la clase media y todo el movimiento obrero chileno.

3. La creciente democratización

En íntima relación con el industrialismo se encuentra el fenómeno de la creciente democratización de la mayoría de los estados, fenómeno político que se hace notar desde fines del siglo pasado.

El parlamentario es una etapa de este proceso.

Después de la primera guerra mundial (1914), la democratización de los estados se acelera en forma visible. Fuerzas pospuestas en los siglos 19 adquieren en nuestros días vida política y han sido llevadas al gobierno. Nuevas y más extensas capas sociales han llegado al poder.

Es —como ya hemos visto— el industrialismo que arrastra a la acción a aquellas clases sociales que antes sólo desempeñaban un papel pasivo en la vida política.

El siglo 19 —con criterio individualista y exclusivamente jurídico— proclamó la doctrina de los derechos individuales considerados desde el punto de vista de la libertad. El siglo 20 —orientado por las nuevas tendencias políticas— ha proclamado los derechos sociales del hombre, subrayando el concepto democrático de la igualdad, no sólo de la política, sino también de la igualdad social y económica. Su actitud es anti-individualista porque pretende que el fin del Estado no debe juzgarse con criterio exclusivamente político. El derecho "individualista" se va transformando paulatinamente en derecho "colectivista". Al lado de los derechos individuales proclamados por la Re-

volución Francesa, se incorporan en los textos fundamentales, los derechos sociales. A las garantías individuales se agregan las garantías sociales. Al problema de la libertad, sucede el de la igualdad; a lo político, lo económico; a lo individual, lo social.

En nuestros días al nuevo Derecho Público le interesa, tanto o más que el individuo mismo, la sociedad. Ha surgido un nuevo sujeto de derecho: la sociedad. El neoconstitucionalismo limita resueltamente los derechos del individuo toda vez que éstos se opongan a los intereses del organismo social. Los derechos sociales han pasado así a la categoría de principios fundamentales que, como tales, priman sobre los derechos individuales. El individualismo tan característico del siglo 19 ha perdido en nuestra centuria toda posibilidad de sobrevivir. En cambio, "lo social", indudablemente centra la existencia toda del hombre contemporáneo.



En las Constituciones del siglo 20, a partir de la primera postguerra, vemos consagradas estas nuevas tendencias. La Constitución mexicana promulgada el 5 de febrero de 1917 y la soviética de 1918, son las primeras que marcan una reacción frente al constitucionalismo clásico del siglo 19.

La Constitución alemana de Weimar promulgada el 11 de agosto de 1919 y evidentemente inspirada en los modelos de México y Rusia, creó una perfecta estructura gubernamental de servicios sociales. El Reichstag, de acuerdo con esta Constitución, está obligado a proporcionar a la clase obrera un mínimum de bienestar social.

En el Estatuto de Weimar se inspiraron las Constituciones de Checoslovaquia (1920), Hungría (1929), Grecia (1927), España (1931), Portugal (1933), Austria (1934), Francia (1946), Yugoslavia (1946), Argentina (1949) las reformas

que en 1941 se introducen en la Constitución de Panamá, y finalmente las reformas incorporadas en el año 1928 en la Constitución mexicana de 1917, tal vez, las más avanzadas en materia de reivindicaciones sociales y económicas. En general, el constitucionalismo de la primera postguerra ha procurado afianzar la creciente democratización, incorporando al texto de las Constituciones declaraciones referentes a los derechos sociales y económicos del individuo.

Nuestra Constitución de 1925 también recibió la influencia de la doctrina de los derechos sociales y económicos. En efecto, el Nº 14 del Art. 10 ha incorporado a nuestro Derecho Público como recomendación, como norma que la Constitución señala a los legisladores: la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social. Se reconoce a cada chileno el derecho a un mínimum de bienestar. Se recomienda la división de la propiedad y la constitución de la propiedad familiar y se considera deber del gobierno velar por la salubridad pública.

Estas disposiciones constitucionales han sido cumplidas en nuestro país con la promulgación del Código del Trabajo en 1931, que no representa sino la culminación de la legislación social iniciada en nuestro país por el Presidente Alessandri en 1924. También podemos recordar la ley de Colonización Agrícola de 1928; la ley sobre Medicina Preventiva de 1938 y la ley de Huertos Familiares.

El constitucionalismo de la postguerra consagró definitivamente la universalidad del sufragio con el voto femenino y el sistema de representación proporcional.

La Constitución alemana de 1919 consagró el sufragio femenino en forma amplia. Otro tanto hace EE.UU. en la XIX enmienda constitucional

de 1919; como asimismo Inglaterra y la mayor parte de los países europeos.

Nuestra legislación otorgó a la mujer, originariamente, el derecho a sufragio municipal y por ley Nº 9.292 de enero de 1949, el voto político.

En nuestra Constitución de 1925 desaparece la inhabilidad que afectaba a los sirvientes domésticos y el art. 25 consagra el régimen de la representación proporcional al disponer que: "en las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos".

Nuestro Derecho Público reconoce personería jurídica a los partidos políticos: sólo ellos pueden prohijar candidaturas de parlamentarios. En este mismo orden de ideas, la Constitución de 1925 contempla en forma directa la dieta parlamentaria que permite el acceso al Parlamento a los ciudadanos de escasos recursos económicos.

Desde el punto de vista de la creciente democratización merece destacarse también la tendencia del neoconstitucionalismo a la consagración del gobierno semidirecto.

Se pretende hacer el consentimiento todo lo frecuente y personal que sea posible por medio de las elecciones anuales, la teoría de la delegación, la doctrina de la iniciativa popular, la revocación del mandato o "recall", el referéndum, el gobierno de asamblea, etc.

De acuerdo con la teoría de la delegación, la función parlamentaria pasa a ser el ejercicio de un mandato que los partidos políticos han conferido a los parlamentarios. Estos pasan a ser mandatarios y no representantes de la nación.

Esta nueva concepción jurídica de la naturaleza de la función parlamentaria explica también la revocación del mandato o "recall" en virtud del

cual la ciudadanía puede deponer a sus parlamentarios, que como mandatarios de quienes los eligieron, no pueden separarse de las instrucciones recibidas y en caso de hacerlo, los ciudadanos tienen derecho a destituirlos.

Si los ciudadanos desean una legislación que sus representantes no han iniciado, deben tener la posibilidad de pedirla. Esto es lo que se denomina iniciativa popular. Finalmente, con el referéndum ninguna ley aprobada por el Parlamento debe entrar en vigencia antes de que se haya efectuado una consulta popular con respecto a ella. En el gobierno de Asamblea, el Ejecutivo, los Ministros y el Jefe del Estado son elegidos en conjunto por la Asamblea misma.

Como se ve, estas reformas llevan a una intervención más directa de la ciudadanía en el gobierno. Representan una notable transformación del Derecho Público tradicional. El ciudadano deja de ser un simple elector y pasa en cierto modo a ser legislador.

Nuestra Constitución, aunque no consagra las reformas indicadas más arriba, establece, sin embargo, la consulta plebiscitaria para el caso de que las Cámaras desechen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República e insistieren en el proyecto de reforma constitucional por los dos tercios de sus miembros.

En este caso, el Presidente de la República, o promulga el proyecto de reforma, o consulta a la nación los puntos en desacuerdo. Con esta consulta plebiscitaria (reglamentada por el decreto-ley 544 de 19 de septiembre de 1925), los ciudadanos tienen una oportunidad para intervenir directamente en el ejercicio de la soberanía.

De esta manera, el círculo de las personas que en forma directa participan del gobierno se ha agrandado considerablemente en todas partes.

Este hecho produce consecuencias de la mayor importancia. Desde luego, se opera un desplazamiento del poder. Este deja de estar en manos de esa capa superior, de esa minoría a la cual el liberalismo del siglo pasado entregaba el gobierno.

Con el término de la gran guerra desaparecieron las cámaras altas aristocráticas: el Consejo del Imperio Ruso, la Cámara Alta del Japón, la Cámara de los Señores en Prusia, la Cámara de los Magnates en Hungría, que representaban a la aristocracia hereditaria. En general, el neoconstitucionalismo tiende a disminuir las funciones de las cámaras altas.

Nuestra Constitución quitó al Senado toda atribución política y fiscalizadora, reservando esta atribución únicamente a la Cámara de Diputados.



También en Inglaterra con el Parlament Act. del año 1911, la función legislativa de la Cámara de los Lores ha quedado reducida, respecto de ciertas leyes, al ejercicio del derecho de veto suspensivo.

De esta manera, en nuestros días han llegado al poder nuevas capas sociales extendiéndose así el círculo de las personas que en alguna forma participan del gobierno.

En Chile se producirá el violento despertar político de nuestras clases populares y media que disputarán el campo de la vida pública a la clase alta que nos gobernó por espacio de un siglo. En 1938 don Pedro Aguirre Cerda es exaltado a la Presidencia de la República por el Frente Popular, combinación política netamente proletaria y mesocrática, en la cual participaban incluso los comunistas.

En este sentido es también interesante el movimiento agrario que, con caracteres más o menos acentuados, empezó a operarse en todo el mundo después de la guerra del 14.

Este movimiento que por su analogía nos recuerda el problema agrario patrocinado en la antigua Roma por los hermanos Cayo y Tiberio Graco, está íntimamente relacionado con la despoblación de los campos y el industrialismo de las grandes ciudades.

La solución de este problema en los países de la Europa Oriental —sobre todo en Polonia, Rumania, Prusia, Checoslovaquia, Estados del Báltico y Bulgaria— ha traído consigo cambios políticos y sociales profundos en esos países, cambios que se traducen en una democracia más acentuada.

En nuestro país se creó la Caja de Colonización Agrícola que pretende resolver el problema de la colonización según el modelo europeo, esto es, por medio de la expropiación de los fundos de la zona central.

Interesante es también desde este punto de vista, la política colonial inglesa que ha abandonado totalmente la idea del centralismo. La aprobación del Estatuto de Westminster —el 11 de diciembre de 1931— consagró prácticamente la soberanía legislativa de los dominios británicos. Igual alcance tiene —desde el punto de vista de la creciente democratización— el desplazamiento de los partidos políticos en Inglaterra. El alejamiento del partido Liberal y la participación en el gobierno del partido Laborista, significan el reconocimiento político de un cambio social importante hacia una democracia más poderosa y más fuerte.

Finalmente, en materia de derechos individuales, nuestra Carta del 25 contempla, por un lado, el impuesto progresivo, y por otro, se reconoce al Estado la facultad para limitar el ejercicio del derecho de propiedad. La proporción matemática y uniforme entre la riqueza gravada y los tributos que establecía nuestra Constitución de 1833 se

estimó que no expresaba la justicia distributiva de las cargas públicas. De esta suerte, nuestra Carta Fundamental consagra la "progresión" de las contribuciones que nuestra legislación había reglamentado ya poco antes de promulgarse la Constitución.

En esta forma el nuevo espíritu constitucional empieza a despojarse de este criterio exclusivamente jurídico e individualista, y con mayor sensibilidad humana legisla sobre trabajo y asistencia social.

Esta nueva democracia —que podemos denominar democracia social— se apoya en grandes masas populares y plantea al Estado otros problemas muy distintos de aquellos que le presentaba la democracia del liberalismo (o democracia política) con su clase superior gobernante basada en la propiedad y en la ilustración.

Ya no son las ideas del liberalismo las que se imponen. El fin del laissez-faire preconizado por J. M. Keynes es ya un hecho. La idea de la democracia triunfa así en todas partes como consecuencia de la nueva estructura social de los Estados creada por las dos últimas guerras. En nuestros días surge una demanda de "justicia social" frente a la "justicia legal" del siglo XIX.



4. La creciente actividad estatal

En la conciencia del mundo civilizado se han operado —junto con los cambios políticos y sociales que trajo consigo la gran guerra— grandes mutaciones en el criterio con que se apreciaban hasta entonces las funciones del Estado.

Antes de la guerra del 14 era la ideología del liberalismo la que determinaba esas funciones. En nuestros días, la filosofía política del siglo 19

ha resultado impotente para resolver muchos problemas sociológicos y, sobre todo, económicos que afectaban la vida misma de los Estados.

El liberalismo favorece la inercia del Estado. Para la escuela liberal el Estado es un organismo pasivo: sus funciones se reducen a no estorbar la libre acción individual. Gobernar es no estorbar. El gobernante sólo debe guiar, dirigir, presidir. "Gobierna mejor, el que gobierna menos", es la frase que sintetiza el ideal democrático del siglo 19.

El criterio político dominante en nuestros días es, en este sentido, completamente opuesto. Si a principios de nuestro siglo la acción del Estado era todavía discutida y ardientemente atacada por el liberalismo, después de la primera guerra mundial ha quedado establecida como un principio político indiscutible la necesidad de que el Estado organice los intereses particulares supeditándolos a los intereses superiores de la vida nacional.

Mientras la democracia del siglo 19 concedió poder político sólo a un pequeño grupo acomodado y culto (democracia de minorías), el hombre pudo regular y controlar la vida social con el principio del laissez-faire que —en las democracias políticas de la centuria anterior— indiscutiblemente mantuvo el equilibrio de la marcha social.

Pero desde que se hace efectiva en el siglo 20 la democracia social, es decir, desde que todas las clases desempeñan una parte activa en la política, el principio liberal se ha hecho impotente para controlar la marcha social. Con la creciente complejidad de las relaciones humanas el laissez-faire ha producido en nuestro siglo más bien caos, anarquía en la vida político-social (44). De ahí que

---

(44) Véase Wilhelm Rópke: *La crisis social de nuestro tiempo*. Rev. de Occidente. Madrid, 1947.

a medida que avanza la presente centuria podamos constatar una incredulidad cada vez mayor en cuanto a que el hombre pueda controlar la vida social con los principios preconizados por la filosofía liberal individualista.

El criterio político en nuestros días ha cambiado radicalmente. El estatismo, que cada día se acentúa más es la negación del laissez-faire y de toda la ideología política del siglo pasado. En general, podemos decir que el Estado ha ampliado sus funciones en tres sentidos: desde el punto de vista político, hacia el lado económico y hacia el lado social.

En el terreno *político* la idea del Estado como poder organizador de los intereses particulares se acentúa, se impone cada día con mayor violencia.

De ahí la tendencia del neoconstitucionalismo a vigorizar la acción y las atribuciones del poder ejecutivo. Muchas constituciones han llegado a dotar al Ejecutivo de la facultad de legislar para los casos de emergencia: decretos con fuerza de ley, leyes delegatorias.



En los Estados Unidos de Norteamérica, bajo el gobierno del Presidente Roosevelt, para poner remedio a la crisis social que se agudizaba, fue preciso ir al otorgamiento de poderes extraordinarios en materia económica al Presidente de la República, quitándole tales prerrogativas al Congreso, lo cual significa una tendencia bien acentuada hacia el régimen de economía dirigida.

Por reforma de agosto de 1926 introducida en la Constitución de Polonia, entre otras cosas, se establece la facultad presidencial de dictar ordenanzas-leyes en el tiempo intermedio entre la disolución de la Dieta y la instalación de otra nueva, con la obligación de someterlas a la aprobación de esta última. También la Constitución de la Re-

pública española en su art. 61 contempla esta delegación de la función legislativa. Desde este punto de vista, nuestra actual Constitución representa una enérgica reacción frente al pseudo parlamentarismo que se practicó en Chile desde 1891 hasta 1925. Sabido es que en este período el poder público pierde toda su eficacia no por indolencia ni falta de capacidad o patriotismo de nuestros estadistas, sino simplemente como una consecuencia lógica del sistema que representa la culminación de la filosofía liberal individualista, y ya sabemos que esta filosofía política niega al Estado todo principio realizador.

Reaccionando contra esta tendencia, la Constitución de 1925 establece un régimen de gobierno cimentado sobre la base de la separación de los poderes, con fuerte —con excesivo— predominio del Ejecutivo. En su esencia, nuestra Constitución es autoritaria. Ha hecho posible el gobierno del Ejecutivo con una mayoría opositora dentro del Parlamento, como ocurrió en la administración Pedro Aguirre Cerda (1938-1942).

El Poder Legislativo no puede ya —en sentido alguno— imponer al Presidente una política tal o cual como ocurría en el período parlamentario. Con el Estatuto de 1925, si el Congreso desea una determinada política, el instrumento de que dispone es únicamente la actividad legislativa. Prácticamente se ha suprimido la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Indudablemente, es ésta una de las más serias críticas que se puede formular a nuestra Constitución. No se trata, naturalmente, de volver a las prácticas pseudo parlamentarias. Pero una correcta administración del Estado y particularmente el respeto a las libertades públicas no estarán debidamente garantidas mientras no se dé a la Cámara Baja un derecho más efectivo de fiscalización. Para que este dere-

cho de fiscalización evite los excesos del autoritarismo presidencial sin llevarnos hasta el régimen que imperó entre 1891 y 1925 bastaría con reglamentar esa facultad fiscalizadora. La Cámara de Diputados podría ejercitar esta función por medio de votos de censura motivados, discutidos en sesiones especiales, aprobados con un quórum especial y afectando al ministro o ministros responsables. Se trataría, pues, de organizar un régimen parlamentario reglamentado. Con ello se quitaría a nuestra Constitución ese carácter exageradamente autoritario que representa, sin duda, un peligro para una correcta administración del Estado (45).

El predominio del Ejecutivo se ha acentuado en nuestro Derecho Público con la reforma constitucional de 1943, que vino a radicar en forma exclusiva en el Presidente de la República la iniciativa de importantes proyectos de ley, preferentemente de carácter financiero. Con esta reforma el Ejecutivo adquiere funciones legislativas de que carece el Congreso. Este predominio se hace además efectivo al declarar la Constitución expresamente: 1º que el ejercicio de la atribución fiscalizadora que corresponde a la Cámara de Diputados no afecta la responsabilidad política de los ministros (Art. 39 Nº 2 y Art. 72 Nº 5); 2º que el Ejecutivo puede formular la declaración de urgencia (Art. 46); y 3º que sólo el Presidente de la República puede prorrogar el período ordinario de sesiones del Parlamento (Art. 72 Nº 3). Con todo ello se aumentan considerablemente las facultades del Presidente de la República.

---

(45) Es de advertir que con respecto a la administración pública, la Carta Constitucional establece los Tribunales Administrativos, que aún no se han creado y que contrarrestarían el autoritarismo presidencial, en lo que se refiere a este aspecto.

Con la declaración de urgencia, la Cámara tendrá que aprobar o rechazar el proyecto de ley "dentro del plazo de 30 días".

Desde este punto de vista, también es interesante recordar las innovaciones que en materia de gastos públicos introduce nuestra actual Constitución, innovaciones que en último término, refuerzan las atribuciones del Ejecutivo. El Nº 4 del artículo 44 de la Constitución establece estas reformas que, en resumen, son las siguientes: 1º Sólo al Presidente de la República corresponde la facultad de alterar el cálculo de entradas; 2º Las contribuciones establecidas en las leyes especiales o generales no pueden alterarse por medio de la ley de presupuestos; como asimismo, los gastos fijos (que son los determinados en leyes generales o especiales); 3º Sólo los gastos variables pueden ser modificados por la ley de presupuestos, pero la iniciativa para aumentarlos la tiene sólo el Presidente de la República. A este respecto, la Constitución sólo concede al Parlamento la facultad para disminuirlos o suprimirlos; pero en ningún caso aumentarlos; 4º El Congreso sólo tiene la facultad de aprobar anualmente la ley de presupuestos; pero no la de rechazarla o aplazarla; 5º La ley de presupuestos debe estar aprobada después de cuatro meses de ser presentada al Congreso. Si dentro de los cuatro meses establecidos por la Constitución no se aprobare, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República, y 6º El Parlamento no puede aprobar gasto nuevo sin indicar la fuente de recursos necesaria para atender a dicho gasto (46).

Desde otro punto de vista, el principio realizador, la actividad estatal se ve también reforzada

(46) Véase: J. Guillermo Guerra: *La constitución de 1925*. Santiago, 1929.

con dos reformas que consagra el art. 58 de nuestra actual Constitución y que se refieren al quórum para las sesiones de los Cuerpos Legislativos y a la clausura de los debates (47).

El quórum se rebaja de la cuarta a la quinta parte para la Cámara de Diputados y de la tercera a la cuarta parte para la de los Senadores, exigiendo la Constitución este quórum sólo para "entrar en sesión" y para "adoptar acuerdos'. De suerte que una sesión iniciada con el quórum constitucional puede continuar con cualquier número de parlamentarios, exigiéndose de nuevo el quórum para votar los acuerdos.

La clausura de los debates por simple mayoría que nuestra Constitución obliga a las Cámaras a establecer en sus reglamentos, tiene por objeto anular la obstrucción, corruptela que en el período parlamentario permitía frustrar la aprobación de cualquier proyecto de ley. Pero, por otro lado, la clausura de los debates significa robustecer la estructura democrática que en su esencia significa el gobierno de la mayoría.

Finalmente, es interesante también desde el punto de vista político, la intervención del derecho público contemporáneo en la organización y estructura de los partidos políticos, ya sea indirectamente (en los textos constitucionales o en la ley de elecciones), ya sea directamente por medio del Estatuto de los partidos políticos que someten a éstos a una completa reglamentación jurídica.

---

(47) El art. 58 de la Constitución dispone: La Cámara de Diputados no podrá entrar en sesión, ni adoptar acuerdos, sin la concurrencia de la quinta parte de sus miembros, ni el Senado, sin la concurrencia de la cuarta parte de los suyos.
"Cada una de las Cámaras establecerá, en sus reglamentos internos, la clausura de los debates por simple mayoría".



En el derecho público de la postguerra, frente al concepto liberal clásico del partido político como una estructura enteramente libre, ha surgido el concepto de partido político cuyas condiciones de existencia deben ser reglamentadas por la ley, a fin de salvarlos de la indisciplina y lograr grupos políticos poderosos en número y en organización. El Estado contemporáneo ha ampliado también sus funciones desde el punto de vista *económico*.

En la democracia política de comienzos del siglo XIX, siendo nuestra sociedad principalmente agrícola (y esta observación vale también para los países europeos) había poca necesidad de que el Ejecutivo ejerciera muchas funciones. En conjunto, las democracias "políticas" gobernaban muy poco: imponían el orden y cobraban tributos.

La revolución industrial —como ya vimos— modificó por completo esta situación. Para que el gobierno pueda servir a la comunidad tiene que asumir toda clase de funciones de carácter más positivo y más constructivo. Ya nadie discute si el Estado debe o no intervenir en la vida económica de las naciones y, según la filosofía jurídica contemporánea, esta intervención no tiene ni debe tener limitaciones.

El Estado resulta así, efectivamente, el soberano que disciplina y coordina todas las fuerzas sociales de la nación. La famosa ley de la creciente actividad estatal formulada por Adolfo Wagner parece alcanzar en nuestra época su verdadero valor.

Día a día es más directa y menos discutida la intervención del Estado en la defensa, fomento y armonización de los grandes intereses colectivos. Sobre todo en la economía se manifiesta este estatismo en forma cada vez más intensa. Este nuevo concepto del Estado, que hace de él un poder organizador de los intereses particulares, es una

consecuencia del industrialismo y de la gran guerra y ha sido impuesto por las múltiples y complejas exigencias de la vida económica contemporánea.

En efecto, el prodigioso desarrollo de la técnica —perfeccionada extraordinariamente después de la guerra— ha hecho de la cuestión económica el problema político fundamental de nuestros días. Los viejos problemas doctrinarios aparecen así, frente a la cuestión económica, relegados al fondo y sólo tienen ahora una importancia secundaria.

En el terreno económico el Estado ha visto ampliadas sus funciones por el problema de la valorización de la moneda, de los productos, del crédito, etc. Todas las Constituciones de la postguerra fijan una política económica de clara tendencia socialista que no ha hecho sino acentuarse cada día más en la legislación.



El pensamiento de abastecerse a sí mismo se ha desarrollado en todos los países, dando origen a un gran desenvolvimiento industrial, particularmente en los países jóvenes. La nueva industrialización del mundo se ha efectuado en gran parte por la acción directa del Estado que se traduce en un sistema de subvenciones a las industrias, primas a las compañías de navegación, a los astilleros, a las minas de carbón, etc. Este estatismo industrial tiene su expresión en Chile en la Corporación de Fomento de la Producción.

En todas partes el Estado acude en ayuda de la agricultura, de la minería y de las industrias, organizando y proporcionando el crédito agrícola (Caja Agraria), minero e industrial (Caja de Crédito Minero y Caja de Crédito Industrial) que los gobiernos liberales dejaban entregados al libre juego de la oferta y la demanda.

La aplicación de la electricidad en las industrias presenta al Estado contemporáneo una serie de problemas interesantísimos. En todos los países se nota la tendencia a nacionalizar las fuentes de energía eléctrica (48).

Pero el estatismo va más lejos. En muchos países la valorización misma de los productos es objeto de medidas gubernativas, como ha sucedido en Europa y en algunos países americanos con el café y el caucho, y aquí, en Chile, con el trigo y la maravilla (Instituto de Economía Agrícola, decreto con fuerza de ley Nº 2851 de agosto de 1942). Cabe recordar aquí que nuestra legislación autoriza al Ejecutivo para determinar los artículos considerados de primera necesidad y para fijarles precios máximos por intermedio de las autoridades que establece la ley (Comisariato). Nuestra legislación sanciona a quienes no respetan estos precios máximos.

Con esto caen por tierra los principios económicos fundamentales de la escuela liberal. También es interesante la actividad inspeccional cada día más intensa que ejerce el Estado sobre los medios de locomoción, los ferrocarriles, las industrias, etc.

No en menor grado se han ampliado las funciones del Estado desde el punto de vista *social* por los problemas de la cesantía, de los salarios, de la habitación, de los tribunales del Trabajo. El

---

(48) Recuérdese el "New Deal" en los EE. UU., con sus planes gubernamentales como el de la T. V. A. (Tennessee Valley Authority), institución creada por el Presidente Roosevelt en 1933 para aprovechar la fuerza eléctrica del Tennessee. El "New Deal" pretendió regular y controlar las emisiones de títulos, las operaciones de cambios y la especulación.

constitucionalismo de la postguerra consagra el derecho del individuo a ciertas prestaciones que el Estado tiene la obligación de suministrarle. Ya hemos visto que nuestra Constitución en su artículo 10 consagra los derechos sociales.

A este orden de ideas pertenece también el nuevo concepto del derecho de propiedad, cuyo ejercicio se considera una función social y que nuestra Constitución ha incorporado a sus disposiciones en el Nº 10 del artículo 10.

El antiguo concepto de la propiedad como uso ilimitado de una cosa, data del Derecho romano. La filosofía liberal individualista le dio al concepto quiritario de la propiedad amplia validez, habiéndose mantenido hasta hace poco tiempo. Pero en nuestros días sufre una gradual transformación. La Constitución alemana de 1919 fue la primera que incorporó en sus arts. 153 y 155 este nuevo concepto de la propiedad como función social. "La propiedad obliga. Su uso ha de servir a la vez para el bien general. El propietario debe cultivar y explotar el suelo y hacerlo útil a la producción agrícola nacional" expresa la Constitución de Weimar. Una concepción social desaloja a la concepción individualista. La riqueza ha pasado a ser una función y no una posesión individual. El rico no la disfrutará por sí o para su propio gusto, sino como administrador y en nombre de la comunidad; se encontrará, así, limitado a la vez en lo que podrá adquirir y en los medios para adquirirlo. No se trata de abolir el derecho de propiedad privada, sino simplemente de reglamentar su ejercicio. Cada vez se hace más evidente que el disfrute de un bien y el derecho a disponer de él son dos cosas muy distintas. De acuerdo con el concepto romano de la propiedad, dentro de la economía liberal y de conformidad con el *Jus abutendi,* no se considera delito la destruc-



ción de productos o bienes para mantener el precio de ellos, como ha ocurrido con el café en el Brasil o con el trigo en Canadá. En nuestros días la legislación ha transformado en "delito económico" la destrucción de productos en cualquiera forma.

Todas las Constituciones han extendido, pues, en gran medida, el ámbito de los que se denominan servicios sociales. De esta suerte, todo lo que antes fuera materia del derecho privado dentro de la esfera de lo económico, se transforma ahora en "político". Aparece el "orden público económico". El derecho privado se transforma en derecho público al hacerse "colectivista". El mercado se torna organismo oficial; la propiedad, en una modalidad de concebir la soberanía política; las decisiones en los negocios, en actos sancionados conforme al Derecho Penal. En suma, la población ha de aceptar por fuerza que los elementos de producción se empleen como lo estime más conveniente el Estado (49).

5. El presidencialismo democrático y la evolución social

A) La clase media y las nuevas tendencias: **A** través del siglo XIX se empezó a formar lenta-

(49) Karl Schmitt: *La defensa de la constitución.* Biblioteca de Cultura Política. Madrid, 1931. Este notable comentarista de la Constitución alemana de Weimar, en la página 99 de la citada obra anota: "El Estado se convierte en auto-organización de la sociedad, y con ello desaparece la antítesis de Estado y Sociedad, y con ello todos los problemas sociales se convierten en problemas políticos".

mente, en especial en provincias, la clase media integrada por profesionales, agricultores, comerciantes y pequeños industriales.

Su crecimiento ha ido paralelo con el desarrollo del régimen democrático de gobierno.

La clase media es en Chile —como en todo el resto de la América Latina— un producto del industrialismo, del desarrollo de la enseñanza y del incremento de la burocracia estatal y privada; por lo tanto, es de formación reciente.

En el presente siglo serán la creciente democratización y el industrialismo los que darán vigor, capacidad y conciencia de clase al elemento mesocrático, permitiendo que este elemento aparezca como clase definida, separada de las otras, formando una estructura social con intereses propios y permanentes.

Junto con formarse la conciencia de clase, la mesocracia se emancipa de prejuicios, se aleja de la aristocracia tradicional y se acerca al proletariado. En esta forma se encuentra en condiciones de impulsar la nación hacia la democracia social.



Esta nueva actitud social de nuestra clase media se explica fácilmente si tomamos en cuenta las siguientes circunstancias:

1º El espíritu democrático que después de las dos últimas guerras mundiales logra una considerable expansión.

2º Nuestro régimen agrario que no ha permitido la formación del pequeño propietario —del "rentier francés"— que vive de su trabajo independiente. La Caja de Colonización Agrícola (Ley 5.604, de 1928) es un esfuerzo —muy discutible en su eficacia— tendiente a remediar este mal. Actualmente existen en nuestro país poco más de 60.000 pequeños y medios propietarios, que tra-

bajan poco más de un millón de hectáreas, en un total de 27.633.715 hectáreas (50).

3º En gran parte también impide la vigorización económica de nuestra clase media el carácter dependiente de nuestra economía. El capital extranjero conduce, lógicamente, a la concentración industrial, tanto en las faenas mineras (casi ha desaparecido la pequeña minería) como en el terreno de las manufacturas (que anula al artesano y al pequeño productor) (51). Evidentemente, nuestra realidad económica —muy distinta a la de los

(50) Los 178.882 predios agrícolas que cubren una superficie total de 27.633.715 Hás., de acuerdo con el censo de 1936, se encuentran clasificadas como sigue:

Clasificación	Número de propiedades agrícolas según su extensión	Superficie total en Hás. que corresponden a cada categoría de predios
0 a 5 Hás.	87.790	139.446 Hás.
5 a 50 "	62.778	160.921 "
50 a 200 "	17.963	1.736.600 "
200 a 1.000 "	7.543	3.202.454 "
1.000 a 5.000 "	2.180	4.365.663 "
más de 5.000 "	626	14.486.410 "
Total	178.882 predios	27.633.715 Hás.

Las 87.790 propiedades rurales de menos de cinco hectáreas constituyen minifundios, técnicamente incapaces de procurar el sustento a sus propietarios, circunstancia por la cual no los tomamos en cuenta en la formación del pequeño propietario. Es menester distinguir la pequeña propiedad rural capaz técnicamente de procurar el sustento a su dueño, y el minifundo que es tan antisocial y antieconómico como el latifundio.

Véase Olga Oliviere, *El problema del minifundio.* Memoria. Concepción, 1950, pág. 32.

(51) Eduardo Frei M. y Alberto Edwards: *Historia de los partidos políticos chilenos.* Santiago, 1949, págs. 147 y sigts.

países superindustrializados— transforma nuestra clase media en un sector económicamente débil, empobrecido, casi tanto como la clase trabajadora.

4º La trágica política monetaria de nuestra plutocracia parlamentaria llevó al papel moneda a una creciente desvalorización impidiendo a la mayor parte de la clase media todo ahorro y toda vigorización económica, lo que produjo, prácticamente, una total proletarización de los empleados.

5º En el presente siglo —con relación a las condiciones económicas— proporcionalmente ha aumentado mucho más el nivel de la clase trabajadora que el de la clase media, a tal punto, que si el jornal de un obrero se ha triplicado, el sueldo de un empleado o los honorarios de un profesional se han duplicado solamente. Esta situación frente al proceso inflacionista ha producido en nuestra clase media, cada día, mayor angustia económica, mayor proletarización y, como consecuencia de ello, una mayor solidaridad y combatividad en la acción sindical de los gremios de empleados, fenómeno claramente perceptible en estos últimos años. Pero esta situación ha producido también un evidente robustecimiento de la conciencia de clase de los elementos mesocráticos.



Más del 60% de nuestra mesocracia forma parte hoy día de las clases menesterosas, llevando una vida de miseria, más aguda que la de un gran sector del proletariado. En efecto, si tomamos el sector mesocrático, de los 240.000 empleados públicos y particulares, podemos comprobar que 140.000 viven con rentas inferiores a 90 escudos mensuales, lo que económicamente coloca a estos empleados en la clase proletaria. De acuerdo con las estadísticas, el salario medio diario de nuestros empleados era en 1946 de $ 70.40; en cambio, el salario medio de un obrero de la industria era,

en general, de $ 129.70 diarios, alcanzando en ciertas actividades industriales una suma aún mayor (52).

Esta situación de miseria afanosa que arrastra la mayor parte de nuestra clase media se agudiza con el "consumo ostensible" que forma parte de sus necesidades sociales y que no tiene la clase proletaria.

6º Finalmente, la formación reciente de nuestra clase media —en Chile no encontramos lo que algunos autores denominan "vieja clase media"— integrada por elementos cultos y sin tradición política, le ha permitido captar con mayor facilidad la nueva filosofía social y política, las nuevas tendencias de la presente centuria.

La transformación de la oligarquía parlamentaria en república democrática empieza a operarse débilmente al término de la segunda década del presente siglo. La clase media presidirá esta transformación.

Ella hará surgir las nuevas tendencias político-sociales; hará suyo el nuevo espíritu realizador de acentuada tendencia social que, en nuestros días, se levanta frente al individualismo liberal.

De la clase media saldrán los primeros dirigentes del movimiento obrero chileno. Serán intelectuales de la clase media los que impulsen, dirijan y den sus ideas a los primeros movimientos sociales.

La burguesía luchó por la libertad en todo el siglo pasado. En el período parlamentario la clase media luchará por la igualdad. Y en el presidencialismo democrático surgirá el pueblo dirigido por la clase media, luchando no sólo por la igual-

(52) Véase el interesante trabajo de doña Amanda Labarca, titulado, *Apuntes para estudiar la clase media en Chile.* Atenea, 1950. Nos. 305-306.

dad política, sino también por una mayor justicia social, por una igualdad económica. En todos estos movimientos la clase media representará el papel director.

Es necesario recordar también las actividades de la Federación de Estudiantes de Chile fundada en 1906. A través de ella el sector intelectual de nuestra mesocracia dará a conocer los nuevos anhelos, las nuevas tendencias y contribuirá con su prédica idealista a despertar en la mesocracia la conciencia de clase. Los estudiantes universitarios mantuvieron escuelas nocturnas, una Universidad Popular al servicio de los obreros y la prestigiosa revista *Juventud*.

La transformación de la democracia política en democracia social es, en Chile, indudablemente, obra de la clase media. Ella hará suyo el mensaje filosófico del nuevo siglo.

En 1920, la clase media —cansada de servir a la oligarquía, oprimida por la prepotencia de los círculos plutocráticos y agobiada por el alto costo de la vida (consecuencia de la depreciación de nuestro signo monetario)— hace suya las nuevas orientaciones político-sociales; se proletariza espiritualmente y llega al gobierno con don Arturo Alessandri.

Toda la renovación de nuestra vida política (Constitución de 1925) y social (leyes sociales), que empieza a operarse bajo la dirección de este mandatario fue, indiscutiblemente, obra de la clase media que desde entonces representa en nuestro país una verdadera fuerza política de avanzada. Ella derribó las barreras que habían hecho de las funciones del Estado un privilegio asociado a la idea de la posesión de la riqueza.

Cualquier acción renovadora del Estado no podrá prescindir de la clase media laboriosa, activa e inteligente.

En nuestros días podemos estimar los elementos de clase media en 1.500.000 habitantes, aproximadamente, lo que representa más de la quinta parte de la población total.

Esta circunstancia permite que la clase media chilena tenga en sus manos el equilibrio del poder, como lo prueba la extracción social de todos los mandatarios que, desde 1927, han regido los destinos del país.

b) La clase trabajadora y las nuevas tendencias: La libertad y los derechos del hombre que para la burguesía del siglo pasado significaron oportunidades de predominio político y oportunidades para desarrollar libremente los negocios, se convierten en nuestro siglo en aspiraciones de las clases media y populares a un mayor bienestar material.

Es así como la bandera de la democracia pasa en el siglo XX de las manos de nuestra burguesía liberal a las del pueblo y de la clase media, quienes, en nombre de la democracia, inician la lucha contra la oligarquía para obtener de ella mejores condiciones de trabajo.

De esta manera se inicia la transformación de la democracia política en social. Este proceso sociológico comienza a manifestarse débilmente después de la guerra del Pacífico.

La gran concentración de obreros en torno a la explotación salitrera y del cobre en el norte y del carbón en el sur producirá —desde las postrimerías de la centuria anterior— un nuevo tipo de trabajador: el obrero industrial, el proletario propiamente dicho que, desde el punto de vista espiritual y moral no tiene ningún punto de contacto con nuestro trabajador de la primera mitad del siglo XIX.

Desde luego, empieza a ser seriamente lesionada esa relación de dependencia absoluta, esa leal-

tad sumisa del bajo pueblo con respecto al patrón que fue característica de todo el siglo pasado hasta la guerra del Pacífico.

Y ello se debe al régimen capitalista que transformó también profundamente a nuestra clase patronal. Dominada sólo por la ambición de adquirir rápidamente fortuna, desaparece en nuestra clase patronal el último vestigio de ese amor cristiano, de esa afectuosa consideración hacia el trabajador que, indudablemente, caracterizan al patrón en la primera mitad del siglo pasado.

El industrialismo, al aumentar en proporción enorme la riqueza de la clase patronal, dejando casi estacionarios los salarios reales, acentuará las diferencias sociales, produciendo en nuestro país un contraste agudo y cruel entre las clases sociales extremas.



Agudizado este proceso por la desvalorización de la moneda, se llegó así a la situación paradojal y absurda de aumentar en proporción fantástica la riqueza de la clase patronal y hacer —en cambio— mucho más difícil y miserable la vida del trabajador en relación con el período anterior en que todavía no se habían producido las gigantescas riquezas que permitió acumular el industrialismo, y en el cual no se iniciaba aún la desvalorización de nuestro signo monetario.

En nuestro país el problema social no tuvo —a través de todo el siglo pasado— trascendencia política alguna. En Europa las inquietudes sociales se manifiestan a lo largo del siglo XIX a través del socialismo francés (1848) y del socialismo alemán, con sus dos escuelas: el socialismo marxista y el socialismo científico o de cátedra, manifestaciones que convergen en un gran movimiento sindical que culmina con la Primera Conferencia Internacional de Berlín en 1891, para tratar los problemas del trabajo.

En Chile, en cambio, los partidos políticos (incluso el Radical y el Demócrata) se desentienden —hasta la primera década del presente siglo— del problema social. Es que los dirigentes de los partidos de avanzada eran en su mayoría profesionales o intelectuales estrechamente vinculados a la oligarquía burguesa de la cual eran la vanguardia.

La vida político-social de Chile a través del siglo pasado y hasta las dos primeras décadas del presente siglo, representa una democracia política vivida exclusivamente por la clase dirigente, para la cual no existen los problemas populares. La concentración de masas en los centros urbanos empieza a manifestarse en las postrimerías del siglo XIX. En 1888 el diputado liberal por Santiago, D. Gregorio Pinochet hace indicación para la construcción de barrios obreros, proyecto que, en aquellos años, contó con una oposición general. "Ese proyecto —manifestó en aquella oportunidad el diputado Gaspar Toro— implica el reconocimiento del socialismo de Estado en su forma más cruda. Se quiere que el Estado, *extralimitando sus funciones naturales e invadiendo el campo de acción de los individuos,* suministre habitaciones a los que no la tienen. Mañana se pedirá que los alimente y los vista. Todo esto es inaceptable" (53).

La clase trabajadora se organizará en Chile al margen de los partidos políticos y triunfará sin el concurso de ellos en poco más de tres quinquenios de lucha. A los sectores proletarios tampoco

---

(53) Véase Boletines de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias. Año 1888, pág. 244.
El diputado don Gaspar Toro no hace sino interpretar el sentimiento público liberal e individualista de su época.

les interesó en un comienzo la política. Precisamente esta fue la obra de D. Luis E. Recabarren: despertar en la clase trabajadora interés por la política. Para Recabarren el proletariado debía perseguir dos finalidades: luchar por reivindicaciones sociales inmediatas a través de una sólida organización sindical, y luchar por la transformación integral del régimen en el campo político. De ahí que estimara inseparables la lucha sindical y la acción política.

El 18 de septiembre de 1909 nace la Federación Obrera de Chile, primera unión de gremios que desempeña un papel decisivo en la historia de nuestra clase trabajadora. Sus fundadores (54) encuadraron la institución dentro de los moldes del mutualismo.

En su origen tuvo como finalidad propender al perfeccionamiento moral e intelectual de sus asociados al mismo tiempo que a su ayuda efectiva. Pero más adelante evolucionará transformándose en el más poderoso instrumento de lucha de la clase trabajadora. Indudablemente, a la acción de este organismo se deben dos leyes promulgadas en aquellos años; la Ley sobre accidentes que ocurren a los obreros y empleados durante su trabajo que daban origen a una indemnización con cargo al patrón, promulgada en 1916, y la Ley sobre servicios de salas cunas, del 13 de enero de 1917. Con los primeros sindicatos y con la fundación de la Federación Obrera de Chile, se inicia la emancipación de nuestra clase obrera que empieza lentamente a reclamar una participación cada vez más importante en la vida pública. En 1840 se inscri-



(53) Su primer presidente fue don Emilio Cambié (1909-1914), y su fundador, el abogado conservador don Pablo Marín Pinuer.

bía sólo un 4% de la población electoral, en 1890, un 24%, en 1930, un 74% (55).

La agitación de las masas trabajadoras y las nuevas tendencias económico-sociales empiezan a manifestarse a través de la prensa obrera, de las publicaciones de profesores y estudiantes y van a determinar el estudio de estos problemas por parte de los Poderes Públicos. La más antigua de las leyes sociales aprobada por nuestro Parlamento, es la de Habitaciones para obreros, promulgada en 1906 (56). En la gestación de esta ley vemos diseñarse ya débilmente las nuevas tendencias político-sociales que serán realidad en el presidencialismo democrático. En 1900 don Manuel Rivas presentó un proyecto de creación de Consejos de Habitaciones para obreros, inspirado en la legislación alemana que, con un sentido socialista, hacía intervenir directamente al Estado en la construcción de poblaciones obreras. El gobierno, tomando en consideración las ideas de don Manuel Rivas, remitió un proyecto a las Cámaras, que fue activamente impulsado por don Miguel Cruchaga. En la discusión, la mayoría de los diputados se basaron en la legislación inglesa de la época que con criterio individualista entregaba exclusivamente a los particulares el fomento de la habitación barata.

---

(55) De acuerdo con las estadísticas del Conservador del Registro Electoral, en 1930 la población electoral (ciudadanos en situación de votar) llegaba a 627.459 ciudadanos, de los cuales se inscribieron 464.879, o sea, más del 70%.

(56) Esta ley, que lleva el Nº 1.838, dictada en la administración de don Germán Riesco, ordena reparar o destruir las casas inhabitables o insalubres y exime de impuestos a las habitaciones baratas que se edifiquen.

El 29 de agosto de 1907, siendo Presidente don Pedro Montt, se dictó la Ley sobre descanso dominical, que se establece con carácter obligatorio sólo para las mujeres y los menores de 16 años; para los demás era un derecho renunciable. Esta ley fue perfeccionada en 1917, merced a las activas gestiones de don Eliodoro Yáñez, ministro de la administración Sanfuentes. Con anterioridad a esta reforma se habían promulgado las siguientes: en 1916, la ley Nº 3.170, sobre accidentes del trabajo; en 1917, la ley Nº 3.186, sobre el servicio de cuna en las fábricas, y en 1918, la ley Nº 3.371, que creó la Caja de Retiro y Previsión de los FF. CC. del Estado

Hubo, además, otro factor que en esa época desempeñó un papel importante: es la actitud de la clase media que, como ya hemos visto —después de hacer suyas las nuevas tendencias político-sociales— se acerca al proletariado.



Serán intelectuales de clase media, particularmente estudiantes universitarios, los que primero se acerquen al proletariado, que se interesen por sus problemas y que a través de la Federación de Estudiantes de Chile preconicen la redención del pueblo. El estudiante de Ingeniería don Pedro Godoy inicia esta propaganda idealista. La Federación de Estudiantes, desde las columnas de la Revista *Juventud*, estudia, analiza y difunde las nuevas tendencias político-sociales y proclama como el más importante problema social de la época, el de la digna incorporación del proletariado a la sociedad. En esta tarea se singularizan notablemente Pedro Godoy, Juan Gandulfo, Federico Carvallo, Carlos Vicuña, Eugenio González, Santiago Labarca, Laín Diez, y muchos otros.

La gran guerra —que significó el derrumbe de todos los valores para dejar lugar a otros— forta-

lecerá el nuevo espíritu de solidaridad social, la nueva filosofía social.

La guerra del 14 —en la cual se inmolaron 11 millones de hombres— valorizó la participación de las clases inferiores en la conflagración y terminada ésta, cada Estado se creyó en el deber de arbitrar medios para mejorar las condiciones de vida de estas clases.

La política social, las reivindicaciones proletarias serán consecuencia directa de la primera guerra mundial. Con los variados y pavorosos problemas que trajo consigo, acentuará la reacción contra el liberalismo político y económico, y esta reacción significa una victoria cada vez más decisiva del espíritu social, de la cooperación impuesta o aceptada como indispensable para seguir viviendo. Significa también la rehabilitación del Estado y su transformación en órgano de la democracia. La economía se regulariza y adquiere un tono humano desde que se maneja con criterio social.

En esta situación llegamos a la lucha presidencial de 1920. Las clases sociales espontáneamente polarizaron en dos bandos antagónicos, ahora sobre la base de una renovación social y económica, dejando de mano las viejas cuestiones doctrinarias.

La Unión Nacional, que proclamó a don Luis Barros Borgoño encarnaba los intereses económicos de la oligarquía financiera y agraria, y la Alianza Liberal que representaba los intereses de las clases popular y media, expresados a través de los partidos Radical y Demócrata, proclamó a candidatura presidencial de don Arturo Alessandri.

Don Arturo Alessandri captó en forma talentosa la nueva tendencia hacia una democracia creciente, que en aquellos años se abría paso en el mundo entero. La campaña presidencial del año 20 es el

primer movimiento amplio y auténticamente democrático que vive la República. La clase trabajadora no escatimó sacrificios para llevar a su abanderado a la victoria.

Con amplia visión de la realidad reaccionó ante las influencias que en nuestra vida política habían ejercido ya las nuevas tendencias, los nuevos problemas de la postguerra, y haciendo suyo el profundo anhelo de justicia social que palpitaba en las clases media y trabajadora, dio vida a un poderoso movimiento de opinión que llevó al gobierno a las clases populares. Al iniciarse la tercera década de este siglo, la tendencia se convierte así en movimiento.

Pensaba el señor Alessandri —y con toda razón— que quien desea sinceramente la victoria de la democracia no puede desentenderse del bienestar económico de las clases trabajadoras. Para conservar la democracia no sólo se debe luchar por las libertades políticas y por la cultura intelectual, sino también por el mejoramiento económico del pueblo.



En el programa presidencial de don Arturo Alessandri encuentran cabida, por primera vez, las definiciones económicas y las aspiraciones de reivindicación social. Representaba una esperanza de redención y el firme propósito de sentar en el Derecho Público chileno principios de verdadera justicia social. Su programa pretende renovar la vida pública toda. Las innovaciones contenidas en él, tales como la legislación social, el Código del Trabajo, el impuesto a la renta, el Banco Central, el robustecimiento del Ejecutivo, la conversión metálica, etc., despertaron el entusiasmo frenético de la clase media y del proletariado.

A través de dos administraciones (1920-25 y 1932-38) inició, llevó adelante y afianzó la trans-

formación programada en su campaña presidencial de 1920.

En su primer gobierno es el innovador que en medio de grandes dificultades y trastornos políticos lucha vanamente a lo largo de más de tres años. El Parlamento, con mayoría adversa al Ejecutivo, entorpece cada una de sus iniciativas; tal ocurrió, por ejemplo, con el proyecto de Código del Trabajo presentado al Parlamento en junio de 1921. Con un Congreso que se mostraba enemigo de toda innovación, aún de las más urgentes, al Ejecutivo se le hizo prácticamente imposible gobernar (57).

La crisis salitrera, el problema de la cesantía, una mayoría opositora inteligente, tenaz, violenta en el Senado y una situación precaria en la propia Alianza Liberal —donde un grupo de radicales encabezados por el diputado don Pablo Ramírez atacaba al Presidente— son las principales difi-

---

(57) "Mi primera preocupación fue la dictación del Código del Trabajo —expresa en un discurso el presidente Alessandri— y presenté un proyecto en el que se consultan todas las aspiraciones del proletariado, en que se recogen las enseñanzas de países más viejos que el nuestro, y se procura incorporar a nuestra legislación social todas las disposiciones de solidaridad humana y justicia social, que se establecen en la cláusula décimotercera del Código de Versailles. Envié este proyecto al Congreso, pedí a la Comisión que viniera a discutir conmigo; pedí a la Comisión que me permitiera ir al seno de sus reuniones para que avanzara en su trabajo y se negó a ello. En el Mensaje del año 21, pedí que se activara el despacho de este Código, insistí sobre este punto el año 22, clamé e imploré por su pronta aprobación en el Mensaje de este año y hasta ahora no se ha despachado por el Congreso ni una sola ley social". Parte de un discurso pronunciado por el Presidente Alessandri el año 1923. Véase *El presidente Alessandri y su gobierno*. Pág. 187.

cultades con que hubo de luchar el señor Alessandri.

Todo ello —unido al atraso con que se pagaba a los empleados públicos debido a que la oposición parlamentaria postergaba sistemáticamente la aprobación de los presupuestos— crea un peligroso clima de descontento en la clase media que, cansada ya con el régimen parlamentario y representada por la oficialidad de las fuerzas armadas, terminará con este régimen en 1925 (58).

A comienzos del año 1924, poco después de organizar su duodécimo ministerio y ante la proximidad de las elecciones parlamentarias, el Presidente de la República, por intermedio de su Ministro del Interior don Pedro Aguirre Cerda, inicia gestiones ante el Presidente del Senado don Luis Claro Solar, con el propósito de poner fin a la tensión existente entre los dos bandos políticos.



De estas conversaciones surgieron los pactos del 31 de enero y 1º de febrero de 1924, por los cuales Alianza y Coalición se comprometían a aprobar una serie de reformas que en el fondo significaban reconocer por todos los partidos políticos de aquella época, la quiebra del régimen parlamentario, tal como se practicaba en nuestro país.

En efecto, en estos pactos se contemplaban las siguientes reformas: la discusión de la Ley de Presupuestos debía quedar cerrada cuarenta días antes de que comenzara a regir; sólo la Cámara de Diputados tendría la facultad de censurar los gabinetes; se fijaba un nuevo quórum a las Cámaras;

(58) El régimen parlamentario practicado en forma imperfecta se había desprestigiado también en aquellos años en Francia, en España y en Italia. En España condujo a la revolución militar (Primo de Rivera); en Italia, al fascismo, y en nuestro país, a la revolución del 5 de septiembre de 1924.

los congresales gozarían de dieta parlamentaria; se establecía la clausura de los debates por simple mayoría; se fijaba como gastos electorales legítimos la suma de $ 30.000 y $ 15.000 respectivamente, para senadores y diputados y se otorgaba al Ejecutivo el derecho a pedir la urgencia para un proyecto de ley.

De todas estas reformas, indudablemente la más importante desde el punto de vista de las nuevas tendencias, es la que establece la clausura del debate. En efecto, sin clausura del debate es imposible la democracia, porque democracia significa el gobierno de las mayorías, y en la oligarquía parlamentaria —sin clausura del debate— todas las resoluciones del Parlamento, todas las leyes, no fueron manifestación de la voluntad de las mayorías, sino producto de transacciones y componendas con una minoría obstructora que podía anular, y en el hecho anulaba muy a menudo la facultad legislativa prolongando indefinidamente los debates. Las mayorías no podían imponerse ni traducir en hechos sus resoluciones.

Estos pactos, por lo tanto, significan el primer golpe serio que recibe el régimen parlamentario chileno.

Después de grandes vicisitudes logra el Presidente, con la intervención de los militares, la aprobación por el Congreso de 1924, de siete leyes de carácter social:

El Contrato del Trabajo.

El Seguro Obrero.

La Ley de Accidentes del Trabajo.

Los Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

La Ley de Organización Sindical.

La Ley sobre Sociedades Cooperativas, y

La Caja de Empleados Particulares.

Estas leyes representan la más profunda transformación social de toda nuestra historia. Desde entonces nuestra clase baja vive una nueva época: la de la justicia social practicada por el Estado.

Pocos días después, el 11 de septiembre de 1924, se produce la crisis presidencial.

En enero de 1925 un nuevo movimiento militar restablece en el Gobierno a don Arturo Alessandri.

De nuevo en la Presidencia se dedicó —con fervoroso patriotismo y con el apoyo de todos los partidos políticos— a resolver tres problemas de enorme trascendencia histórica: la Constitución de 1925, la Ley de Elecciones del mismo año y la creación del Banco Central.



La transformación social que el Presidente Alessandri logró con las reformas del año anterior será completada ahora —en forma pacífica— con la organización política y económica que significan las reformas de 1925.

Estas reformas son:

La Constitución de 1925.

La Ley de Elecciones de 1925, que incorpora a nuestra vida política el sistema de voto proporcional, y

La Ley que crea el Banco Central, que se dictó con el objeto de estabilizar la moneda, regularizar el circulante, facilitar el crédito y hacer imposibles las emisiones de papel moneda. Al mismo tiempo se contrataron los servicios de Mr. Kemmerer, técnico norteamericano, con cuya intervención se dictó una nueva legislación bancaria, se regularizó el correcto manejo de las finanzas mediante la creación de la Contraloría y la ley sobre la discusión y formación de los presupuestos. También se llegó a la conversión metálica que fijó

en 6 d. el valor del peso, cumpliéndose así uno de los anhelos más sentidos de las clases populares.

La revolución espiritual de 1920 cambió también, como es lógico, el espíritu y la estructura de los partidos políticos.

Las viejas cuestiones "doctrinarias" que durante más de medio siglo separaron a conservadores y liberales, desaparecen, y los grupos políticos se reestructuran en torno a los problemas económicos. Así surgen los bloques de derecha e izquierda.

Las derechas económicamente representan al capital, y desde el punto de vista social, a nuestra clase alta. Las izquierdas están integradas por elementos de clase media y popular, y en lo político, aspiran a un socialismo de Estado.

Después de 1920 la clase trabajadora, a través de los partidos Socialista y Comunista, motoriza la lucha social dirigida en gran parte por la clase media que, como ya hemos visto, ha llegado en nuestros días a una completa proletarización.

Sin embargo, la clase trabajadora —con la sola excepción del Gobierno de don Pedro Aguirre Cerda— aún no ha tenido oportunidad de asumir el Gobierno y de llegar a la realización de sus aspiraciones político-sociales. Su influencia en la vida pública se ha limitado a una actividad de presión, pero no de ejecución. A la clase trabajadora chilena le faltan cohesión y disciplina. Como núcleo animador de las luchas político-sociales está dividida en grupos de ideologías y tácticas diferentes. La indisciplina y desorganización de algunos grupos han restado eficacia a la acción política de nuestra clase trabajadora, a pesar de la efectiva y entusiasta acción militante que observamos en todos los sectores obreros.

En la sociedad actual el problema de la democracia, como auténtica forma política, no ha logrado todavía una solución total y completa.

En nuestro país, la legislación social y la Constitución de 1925 no representan sino el primer paso, el primer intento realizado en el sentido de establecer una auténtica democracia.

Las posibilidades de vida y el prestigio de la democracia contemporánea están, indiscutiblemente, condicionados por su mayor o menor capacidad para llevar a la práctica una política social metódica, sistemática y de gran estilo.

El problema medular de toda democracia es procurar las mejores condiciones de vida al mayor número de seres humanos. Para que el Estado democrático sea capaz de ello es menester vigorizarlo desde el punto de vista de su estructura política, de su organización económica y muy particularmente, desde el punto de vista de su espíritu. Es necesario llegar a fundamentar la estructura jurídica de las democracias en un poderoso y auténtico sentimiento de comunidad y de hermandad entre los individuos que conviven en un mismo grupo social.



ISBN 956-13-0764-2

Esta obra, uno de los trabajos más destacados del autor, constituye una hermosa síntesis de la historia republicana de Chile. Su primera edición fue publicada en 1960 por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, como homenaje al Sesquicentenario de nuestra Independencia.

Julio Heise fue miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile, miembro de la Academia de Historia Militar, y decano y catedrático de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile.



Editorial Andrés Bello